



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/45/273/Add.5
E/1990/85/Add.5
24 October 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок пятая сессия
Пункт 87а повестки дня
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Вторая очередная сессия 1990 года
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Добавление

1. В своей резолюции 1990/82 Экономический и Социальный Совет просит Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества представить Генеральной Ассамблее на ее сорок пятой сессии четкий и всеобъемлющий график осуществления всех положений резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года, в которой подчеркнута необходимость принятия мер системой Организации Объединенных Наций с упором на те виды деятельности, которые, по его мнению, требуют первоочередного внимания. Испрашиваемый график содержится в разделе I приложения к настоящей записке.
2. В пункте 17g резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея просила Генерального директора представить ей на ее сорок пятой сессии, через Экономический и Социальный Совет, его мнение о воздействии подхода к комплексным оперативным мерам системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принимаемым с учетом разрабатываемых правительствами стран-получателей национальных программных структур для оперативной деятельности в целях развития. Предварительные мнения были представлены Совету в документе зала заседаний. Однако Генеральный директор сообщил, что не было достаточно времени, чтобы получить мнения правительств, координаторов-резидентов и постранных групп, и что он представит эти мнения к более позднему сроку, что и было сделано. Поэтому в разделе II приложения представлены мнения Генерального директора и отражена информация, содержащаяся в вышеуказанном документе зала заседаний, а также резюме полученных от координаторов-резидентов докладов по вопросам, поднятым в пункте 17g резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи.

3. В своем годовом докладе за 1990 год (A/45/273-E/1990/85, приложение) Генеральный директор представил сводный обзор первых ответов, полученных от координаторов-резидентов в отношении положений, содержащихся в пункте 18 резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи и касающихся национального исполнения программ и проектов, осуществляемых при содействии системы Организации Объединенных Наций. В разделе III приложения к настоящей записке содержится резюме полученных от всех координаторов-резидентов докладов, которые поступили к настоящему времени и касаются национального исполнения программ и проектов, осуществляемых при содействии системы Организации Объединенных Наций.

4. С тем чтобы сократить число отдельных добавлений к своему годовому докладу, в разделе IV приложения Генеральный директор представляет доклад об объединении помещений, как это предложено сделать Ассамблеей в пункте 15d резолюции 44/211.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Генерального директора по вопросам развития и международного
 экономического сотрудничества об оперативной деятельности

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ГРАФИК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 44/211 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ	1 - 40	4
A. Введение	1 - 5	4
B. Децентрализация	6 - 10	5
C. Использование национального потенциала	11 - 14	10
D. Положения, касающиеся программирования	15 - 22	18
E. Структура и состав потенциала на страновом уровне	23 - 27	23
F. Резюме	28 - 37	26
G. Заключение	38 - 40	28
II. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТА, СОДЕРЖАЩЕГО ИЗЛОЖЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ МЕР СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ПРИНЯТЫХ С УЧЕТОМ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММНЫХ СТРУКТУР	41 - 107	29
A. Введение	46 - 47	29
B. Мнения развивающихся стран	48 - 56	30
C. Мнения Генерального директора	57 - 107	32
1. Составление программ под руководством правительств	60 - 93	33
2. Последствия для системы Организации Объединенных Наций	94 - 101	41
3. Выводы и рекомендации	102 - 107	43
III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ	108 - 113	45
A. Мнения координаторов-резидентов	108 - 111	45
B. Выводы	112	46
C. Совет управляющих ПРООН	113	46
IV. НАХОДЯЩИЕСЯ В ОБЩЕМ ПОЛЬЗОВАНИИ ПОМЕЩЕНИЯ И СЛУЖБЫ	114 - 120	47
A. Общие замечания	114 - 116	47
B. Объединенная консультативная группа по вопросам политики	117 - 120	47

I. ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ГРАФИК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 44/211 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

A. Введение

1. В соответствии с резолюцией 44/211 Генеральной Ассамблеи Генеральный директор представил предварительный график ее осуществления (A/45/273), который был рассмотрен Экономическим и Социальным Советом на его второй очередной сессии 1990 года. В своей резолюции 1990/82 Совет просил Генерального директора представить Генеральной Ассамблее на ее сорок пятой сессии четкий и всеобъемлющий график осуществления всех положений резолюции 44/211 с упором на те виды деятельности, которые, по его мнению, требуют первоочередного внимания. Во исполнение этой просьбы в настоящем документе представлен пересмотренный график.

2. Как следует из материалов заседаний и резолюций Экономического и Социального Совета, государствам-членам хотелось бы видеть более конкретное подтверждение деятельности, предусмотренной системой Организации Объединенных Наций в целях осуществления положений резолюции 44/211. Хотя к настоящему времени уже поступила некоторая информация в дополнение к той, которая содержится в предварительном графике, и ряд структурных единиц сообщил об уже осуществляемых программах, согласующихся с резолюцией 44/211, следует отметить, что руководящие органы Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦНПООН), Международной организации труда (МОТ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международной морской организации (ИМО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирной метеорологической организации (ВМО) и Всемирного почтового союза (ВПС) еще не обсуждали резолюцию (более подробную информацию см. в документе A/45/272, приложение). На состоявшемся в июне 1990 года заседании Совета управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) не было принято соответствующих решений, поэтому это замечание касается этих организаций в большей степени, чем тех, которые указаны выше. Вместе с тем осуществление этих решений только начинается, и по ряду важных аспектов потребуются принятие дополнительных решений в 1991 году, так что о конкретном осуществлении говорить пока рано. Поэтому подробная информация об осуществлении резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи носит ограниченный характер.

3. В этой связи Генеральный директор напоминает выраженное государствами-членами в пункте 31 резолюции 44/211 понимание того, что руководящим органам следует произвести изменения, необходимые в целях осуществления восьми наиболее важных оперативных положений этой резолюции, и что информация о принятых мерах будет поступать к Генеральному директору начиная с 1991 года. Нет оснований для ограничения э.ой перспективы, из которой государства-члены исходили при разработке резолюции 44/211. В представляемом пересмотренном графике содержится такая информация, которую с учетом упомянутых выше трудностей удалось собрать к началу сентября 1990 года.

4. Однако "четкий и всеобъемлющий график осуществления всех положений, требующих принятия мер системой Организации Объединенных Наций", предполагал бы отчет о мерах, охватывающих более чем трехлетний срок и более 20 отдельных пунктов и подпунктов, касающихся более 20 самостоятельных структурных образований системы, осуществляющих оперативную деятельность различных масштабов, использующих ресурсы, поступающие с различных уровней, и возглавляемых самостоятельными руководящими органами, заседающими в разные сроки. Одновременно Совет просил Генерального директора "сделать упор" на те виды деятельности, которые, по его мнению, требуют первоочередного внимания. Положения резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи настолько взаимосвязаны, что трудно выделить приоритетные направления. Тем не менее Генеральный директор попытался сгруппировать запланированные меры по темам, которые отражают базовую структуру осуществления резолюции, а именно: децентрализация, максимальное использование национального потенциала, положения, касающиеся программирования, и потенциал системы на уровне отдельных стран.

5. Генеральный директор выражает свою признательность соответствующим образованиям системы Организации Объединенных Наций за сотрудничество и оперативное предоставление материалов, составивших содержание настоящего доклада. Следует отметить, что доклад представляет собой крайне сжатое изложение поступившей информации, и при его чтении следует учитывать соответствующие разделы годового доклада Генерального директора за 1990 год (A/45/273, приложение).

В. Децентрализация

6. Децентрализация в духе резолюции 44/211 предполагает главным образом делегирование - с уровня штаб-квартир (или регионального уровня) на уровень отдельной страны - различных элементов властных полномочий по подготовке и утверждению оперативных программ и проектов в целях развития на уровне этой страны, а также параллельное укрепление соответствующего потенциала системы на уровне этой страны.

7. Таким образом, децентрализация неразрывно связана с осуществлением многих положений резолюции 44/211. В частности, она будет способствовать осуществлению пунктов 15-18, 20 и 21. Ниже приводятся важные замечания относительно краткого описания положения дел в отношении планов децентрализации, изложенных в приводимой ниже таблице 1:

а) указанные в таблице образования в большинстве своем относятся к числу тех, которые имеют персонал на уровне стран (или регионов), до которого следует осуществлять децентрализацию, и включая, в частности, финансирующие учреждения;

б) некоторые элементы укрепления потенциала системы на уровне стран можно будет более четко определить в 1991 году, когда будет окончательно разработан механизм покрытия вспомогательных учрежденческих расходов, который придет на смену нынешнему механизму ПРООН и ЮНФПА. Другие элементы, касающиеся перераспределения персонала, создания или укрепления отделений на местах и оказания технической поддержки на уровне стран, будут обусловлены решениями, которые будут приняты в отношении регулярных бюджетов учреждений и органов Организации Объединенных Наций на следующий двухгодичный период (1992-1993 годы).

Таблица 1

Децентрализация
(пункты 23, 24, 26)

Организация	1990 год	1991 год	1992 и последующие годы
ПРООН	Полномочия утверждать ассигнования в размере до 700 тыс. долл. США на уровне страны, включая осуществление проектов на национальном уровне	Представление доклада Совету управляющих о ходе децентрализации	
	Оценка отделением в стране и штаб-квартирой крупномасштабных проектов	Утверждение стратегии совершенствования оценки и дальнейшей децентрализации до уровня отделений в странах	Передача функций по оценке и подготовке крупномасштабных проектов на уровень отделений в странах
	Осуществление пунктов 8, 9 решения 90/26 Совета управляющих в отношении вспомогательных расходов	Представление предложений Совету управляющих: передача служб технического обеспечения на уровень стран	Функционирование служб технического обеспечения
	Разработка программы СИУ д/ на уровне отделений в странах	Постепенное внедрение СИУ д/ в отделениях в странах	Обеспечение всех отделений в странах СИУ д/ в течение пятого цикла
	В настоящее время функции, касающиеся персонала на местах, децентрализованы	Предполагаемая децентрализация других функций	Осуществление максимальной децентрализации функций

Таблица 1 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 и последующие годы
		Представление Совету управляющих предложений по бюджету, касающихся поощрения набора персонала на местах	Осуществление решений Совета управляющих, 1992-1993 годы
ЮНФПА	Двойное увеличение, в настоящее время предел составляет 500 тыс. долл. США*	Обзор руководящих принципов	Обзор уровней
	Создание фонда отделения в стране для проведения консультаций (50 тыс. долл. США)	Выделение дополнительных средств отделениям в странах на оплату услуг национальных экспертов	Совершенствование
		Представление Совету управляющих предложений по бюджету, касающихся расширения набора персонала на местах	Осуществление решений Совета управляющих, 1992-1993 годы
ЮНИСЕФ	Рассмотрением всех основных аспектов подготовки программ по стране будет заниматься отделение в стране. Основные обзоры - также на уровне страны. Пересмотры постранных программ будут осуществляться в ходе их осуществления на уровне стран в тесном и постоянном контакте с правительствами.		
МПП	Обзор программы и делегирование административных функций	Осуществление	Осуществление

* В отношении новых проектов, дополнительных бюджетных ассигнований и пересмотров.

Таблица 1 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 и последующие годы
МОП	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует
MOT	Проведение всеобъемлющего исследования функций и взаимосвязи штаб-квартиры, региональных и зональных отделений и отделений в странах	Соответствующее осуществление	Как и в 1991 году
	Укрепление региональных служб	Как и в 1990 году	Укрепление присутствия MOT в регионах на гибкой и эффективной основе с учетом решений по бюджету
ФАО	Меры по децентрализации осуществляются на выборочной основе в соответствии с проведенным в 1989 году Обзором отдельных аспектов целей и видов деятельности ФАО. Отделения на местах будут укрепляться, а полномочия в отношении проектов, пересмотра бюджета и местного набора персонала будут все в большей степени делегироваться представителям ФАО. Вопрос децентрализации находится под контролем руководящих органов.		
ЮНЕСКО	Принятие решения об использовании средств, сэкономленных в штаб-квартире, для укрепления кадрового обеспечения на местах	Введение 10 новых должностей категории С	12 новых должностей категории С
	Проведение Исполнительным советом исследования по вопросу децентрализации	Представление доклада на пленарной сессии (октябрь)	Осуществление решений

Таблица 1 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 и последующие годы
	Делегирование отделений на местах полномочий в отношении 50 процентов объема осуществления проектов	Делегирование отделений на местах полномочий в отношении 60 процентов объема осуществления проектов	Делегирование отделений на местах полномочий в отношении 80 процентов объема осуществления проектов
ЮНИДО	Предложение об увеличении численности директоров по странам (финансирование за счет ПРООН)	Увеличение численности сотрудников, оплачиваемых за счет программы ПРООН в области секторальной поддержки, решений о покрытии вспомогательных расходов и специальных взносов	Как и в 1991 году
МСЭ	Децентрализация до уровня регионов	Децентрализация по примеру ПРООН	По примеру ПРООН
ВПС		Осуществление многолетних проектов национальными координаторами	Делегирование национальным координаторам некоторых полномочий в отношении проектов
Консультативный комитет по основным вопросам (оперативная деятельность)	Обсуждение вопросов децентрализации на очередной сессии (октябрь)	Утверждение межучрежденческой позиции по вопросу децентрализации	

8. Из приведенной выше таблицы следует, что в настоящее время осуществляются экстенсивные и интенсивные планы децентрализации, учитывающие, в частности, соответствующие решения, принятые Советом управляющих ПРООН в июне 1990 года. Совет управляющих ПРООН дал мощный толчок глубокой реорганизации оперативной деятельности, благодаря чему потенциал, полномочия и инициатива в отношении составления и осуществления программ будут отныне в значительно большей степени принадлежать отделениям на уровне стран.

9. Конкретные меры со стороны ряда специализированных учреждений во исполнение положений о децентрализации, содержащихся в резолюции 44/211, будут приняты в последующие месяцы после рассмотрения этой резолюции их руководящими органами. Кроме того, в целях децентрализации будет осуществлено перераспределение персонала, разумеется, с учетом решений по бюджету.

10. Нехватка средств в рамках регулярного бюджета, испытываемая рядом учреждений, означает, что этот процесс должен происходить, как отметила ФАО, на выборочной основе. Решения руководящих органов, которые, как ожидается, будут приняты к 1991 году, послужат руководством для передачи к концу 1992 года значительной части функций по составлению программ и других полномочий на уровне стран. Дальнейшая работа, которую потребует осуществить в целях оптимизации этих более формальных аспектов децентрализации, с тем чтобы получить существенные и продуктивные результаты на уровне стран, описана в общих чертах ниже в рамках других взаимодополняющих элементов графика.

С. Использование национального потенциала

11. Положения резолюции 44/211, касающиеся максимального использования национального потенциала для целей программ и проектов и их правительственного/национального исполнения, сами по себе не определяют точных сроков их реализации, поскольку в ходе их осуществления должны учитываться особенности каждой страны по широкому кругу аспектов.

12. Государствам-членам, представленным в руководящих органах, следует обратить внимание на следующие меры в рамках системы:

а) изменение политики организаций в отношении этих потребностей, что приведет к разработке новых директивных указаний персоналу;

б) предоставление финансовых средств и других ресурсов для оказания или расширения помощи правительствам в развитии национального потенциала, причем не только на основе традиционного процесса создания организационной структуры, но и путем гораздо более широкого повседневного привлечения национального персонала к разработке и осуществлению программ и проектов;

в) активизацию целенаправленной профессиональной подготовки, призванной укрепить национальный административно-управленческий потенциал применительно к осуществляемым программам;

d) поиск практических мер по преодолению препятствий в существующих правилах и процедурах, особенно тех, которые затрудняют национальное исполнение, и других факторов, нарушающих устойчивость процесса.

13. В таблице 2 кратко изложены дополнительно поступившие сведения, касающиеся этой приоритетной группы положений резолюции 44/211.

Таблица 2

Национальный потенциал и исполнение
(пункты 13 и 18)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
ПРООН	Решение 90/21 Совета управляющих	Предложения Совету управляющих в отношении оказания правительствам помощи в создании управ- ленческого и администра- тивного потенциала для осуществления программ	Осуществление решения
	Решение 90/21 Совета управляющих: обеспечение, уско- рение процесса национального исполнения	Внедрение новых руко- водящих принципов, касающихся националь- ного исполнения	Полное включение в пятый цикл
	Решение 90/26 Совета управляющих	Предложение Совету управляющих относитель- но технического обеспе- чения со стороны учреж- дений	Активное функциони- рование системы технического обес- печения
	Экспериментальная служба поддержки развития, призванная финансировать нацио- нальных консультантов, предоставляющих услуги правительству	Дополнительные предло- жения Совету управля- ющих	Осуществление решения
	Решение 90/16 Совета управляющих: поддержка программ преобразования гражданской службы, в частности путем совместного кратко- срочного стимулиро- вания	Внедрение новых руко- водящих принципов, касающихся оказания помощи, включая крат- косрочное стимулиро- вание	Продолжение деятель- ности

Таблица 2 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
	Объединенная консультативная группа по вопросам политики <i>д/</i>	Проведение целевой группой Объединенной консультативной группы по вопросам политики анализа надбавок к окладам на местах	
ЮНФПА	Решение 90/35 Совета управляющих: поощрение более широкого применения национального опыта	Осуществление	Продолжение осуществления
	Утверждение руководящих принципов PRSD, включая анализ национального потенциала	Дальнейшая разработка в свете решения Совета управляющих ПРООН (выше)	Осуществление
	Разработка новых руководящих принципов национального исполнения	Публикация и начало внедрения новых руководящих принципов	Продолжение осуществления
	Разработка новых форм участия учреждений в осуществлении	Начало внедрения новых форм участия учреждений	Продолжение осуществления
ЮНИСЕФ	Директивные указания по созданию национального потенциала		

д/ ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, МФСР и МПП согласуют подходы к надбавкам к заработной плате на национальном уровне и другим выплатам. Консультативный комитет по основным вопросам (оперативная деятельность) также занимается этим вопросом.

Таблица 2 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
	Приоритетная инициатива по созданию потенциала в области первичного медико-санитарного обслуживания на уровне общин (Бамакская инициатива).		
	Обзор политики и подход к осуществлению в отношении частичного покрытия текущих и местных расходов.		
МПП	Все проекты уже осуществляются национальными силами. Продолжение подготовки национальных кадров в области осуществления проектов обеспечения продовольствием и материально-технического снабжения.		
МФСР	Все программы и проекты уже осуществляются национальными силами.		
	<u>Примечание:</u> Специализированные учреждения и другие учреждения-исполнители сообщают, что их возможности в плане поддержки национального исполнения во многом зависят от тех предложений, которые внесет ПРООН в 1991 году на рассмотрение Совета управляющих, и его решения о новых механизмах в отношении учрежденческих вспомогательных расходов. Таким образом, ниже следующее относится только к образованиям, которые могут представить новую информацию об осуществлении в дополнение к информации, содержащейся в документе A/45/273 (пункты 55-134).		
Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность)	Рассмотрит общий подход системы Организации Объединенных Наций к вопросу о более широком использовании национального потенциала и национального исполнения на своем 2-м заседании 1990 года (октябрь)		
МОТ	Новый цикл семинаров для национальных должностных лиц в Туринском центре	Дальнейшая профессиональная подготовка в Турине и/или в странах	Продолжение осуществления
ЮНЕСКО	Создание нового подразделения в составе шести сотрудников категории специалистов, отвечающего за организацию секторальных практикумов (с июня 1989 года)	Проведение аналогичных практикумов при увеличении их числа до 40-50	Проведение аналогичных практикумов при увеличении их числа до 50-55

Таблица 2 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
	Проведение практикумов по секторальному анализу и программированию для национальных должностных лиц (30-40 практикумов организованы силами штаб-квартиры; остальные - силами отделений на местах)		
	Разработка "руководства по оперативной деятельности" для отделений на местах	Распространение руководства и использование его в качестве учебного пособия	
ФАО			Использование новых ассигнований по статье "вспомогательные расходы" для финансирования большего объема конкретных услуг в рамках проектов, осуществляемых национальными силами
	Все более широкое использование услуг национальных руководителей проектов (400 в настоящее время) и персонала категории специалистов (800 в настоящее время). Повторение и расширение специальных учебных курсов для национальных директоров, насколько это позволяет нынешнее сложное финансовое положение.		

Таблица 2 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
ЮНИДО	Учебные практикумы по разработке и оценке проектов для правительственных должностных лиц	Выпуск инструкций для персонала по национальному исполнению/использованию национального потенциала после получения согласия Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность)	Продолжение подготовки кадров
Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития, Организация Объединенных Наций	Новые указания персоналу на основе пункта 13 резолюции 44/211; межучрежденческое сотрудничество на основе пункта 18	Продолжение осуществления	Как в 1991 году
	Разработка учебных и других мероприятий по проекту, касающихся различных аспектов "процесса" (набор персонала, контракты, закупки) для усиленных правительственных служб. Обсуждение один раз в два года на совещании национальных служб набора персонала	Осуществление разработанных учебных и других программ помощи правительственным службам	Как в 1991 году

Таблица 2 (продолжение)

Организация	1990 год	1991 год	1992 год
	Разработка систем компьютерных программ и комплектов учебных материалов для контроля за ходом осуществления проектов	Внедрение и начало эксплуатации систем	Как в 1991 году
ЮНКТАД	Принятие новых директив в связи с изменением политики в соответствии с резолюцией 44/211, с тем чтобы обсудить совместно с правительствами желательность и практическую осуществимость вариантов национального исполнения и реализации проектов силами ЮНКТАД - начиная с конца 1990 года.		
Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам	Начало формирования новой базы данных о национальном потенциале	Пополнение базы данных	Создание единой сети баз данных
МАГАТЭ	Учебные семинары для правительственных должностных лиц по вопросам программирования, контроля и оценки проектов в Азии и Латинской Америке	Семинары в африканских странах, аналогичные семинарам, проведенным в 1990 году	Продолжение подготовки кадров
МСО		Внедрение новой серии проектов развития национального потенциала	Осуществление в ходе пятого цикла ПРООН
		Добиваться назначения национальных координаторов проектов во всех развивающихся странах	Осуществление в рамках проектов пятого цикла

14. Согласно таблице 2, планируется значительное усиление деятельности системы Организации Объединенных Наций в плане использования национального потенциала и постепенной передачи ответственности за программы и проекты, осуществляемые при содействии системы, на национальный уровень. Для достижения этих целей большое значение имеют реформа национальной гражданской службы и разработка процедур привлечения других национальных учреждений.

D. Положения, касающиеся программирования

(пункт 17)

15. Общий смысл пункта 17 заключается в том, что правительства развивающихся стран будут разрабатывать рамки национальных программ, определяя при этом потребности в помощи со стороны системы. Система Организации Объединенных Наций может оказывать содействие только в том случае, если правительства обратятся с просьбой об оказании помощи в разработке таких рамок (см. приложение II). Кроме того, система может лишь адаптировать свои процессы программирования к таким рамкам, если и где они уже существуют или недавно разработаны.

16. Осуществление тех положений резолюции 44/211, которые касаются политики и подходов в отношении планирования помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций, будет во многом зависеть от того, насколько действенной окажется происходящая децентрализация, от вышеупомянутой новой политики, направленной на ускоренный переход к национальному исполнению, а также от состава и структуры потенциала системы Организации Объединенных Наций, имеющегося и доступного на уровне страны (пункты 15 и 16).

17. Как сообщалось ранее, члены Объединенной консультативной группы по вопросам политики уже пришли к согласию в отношении совместного письма их официальным представителям в странах, в котором содержится призыв согласовать программные циклы с программными циклами правительств - по их просьбе. Ожидается, что такое согласование начнет приносить заметные результаты в 1992 году и позже.

18. Как указывалось в основной части годового доклада Генерального директора за 1990 год, внедрение более совершенных подходов и процессов в вопросах программирования потребует в рамках системы разумной степени общего понимания растущего числа понятий и терминов. Это может способствовать упрощению и согласованию правил и процедур программирования на основе правительственных правил и процедур; можно обговорить и возложить на координаторов-резидентов и их коллег, действующих на уровне стран, четко определенные дополнительные полномочия по обеспечению более согласованного программирования.

19. Что касается осуществления системой пункта 17 во всей его полноте, а именно осуществления своего рода "комплексных оперативных мер с учетом национальных программных структур" (пункт 17g), то государства-члены пока не завершили рассмотрение этого положения.

20. В таблице 3 также содержатся мероприятия по упрощению и согласованию правил и процедур, согласующиеся с основной работой, которая должна быть выполнена в первую очередь. Таблица во многом представляет собой системный прогноз, и поэтому она менее детализирована, чем таблица 2. Необходимые мероприятия в силу своего внутреннего содержания должны во многом определяться межучрежденческими соглашениями, основанными в значительной степени на инициативах, исходящих от финансирующих учреждений.

Таблица 3

Совершенствование процессов программирования
 (пункты 15, 17)

Положения резолюции 44/211	1990 год	1991 год	1992 год
Более комплексное и согласованное программирование	Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность) проведет обзор программного документа	Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность) проведет семинар для представителей в странах	Продолжение
	Подготовка силами ОКГВП пособия для использования на уровне страны	Группы ОКГВП на местах совместно с правительствами ряда стран начнут использовать пособие	Продолжение
	Подгруппа ОКГВП по согласованию предложений определения ключевых понятий и терминов	Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность) рассмотрит и утвердит определения для их дальнейшего использования в рамках всей системы	Поименное
Согласование программных циклов (17c)	Совместное письмо-инструкция ОКГВП	Консультации со всеми правительствами	Принятие
Переход к программному подходу (17d)	Подготовка ПРООН предложений по системе технического обеспечения I	Утверждение Советом управляющих ПРООН системы технического обеспечения I	Осуществление совместно с системой

Таблица 3 (продолжение)

Положения резолюции 44/211	1990 год	1991 год	1992 год
Упрощение и согласование правил и процедур (18b)	Предложения Управления по вопросам развития и международного экономического сотрудничества и ПРООН в отношении методологии для ОКГВП, Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность)	Начало внедрения в странах совместно с правительствами	Дальнейшее внедрение совместно с правительствами
Оказание, по запросу, помощи в разработке национальных программных структур (17a)	Принятие ПРООН решений о вовлечении учреждений в процесс НОПТС а/, более широкое использование технических и управленческих услуг Департамента по техническому сотрудничеству в целях развития, Организация Объединенных Наций	Осуществление Осуществление по просьбе правительств	Продолжение Продолжение
Комплексные оперативные ответные меры (17g)	Рассмотрение на сорок пятой сессии Генеральной Ассамблеи	Соответствующие меры со стороны системы	Продолжение

а/ Национальные оценки и программы в области технического сотрудничества.

Таблица 3 (продолжение)

Положения резолюции 44/211	1990 год	1991 год	1992 год
Совершенствование многоотраслевых консультаций (15а, с)	Предложения ПРООН по системам техничес- кого обеспечения	Решение Совета управляющих	Осуществление управляющих
	Рассмотрение предло- жений Консультатив- ного комитета по ос- новным вопросам (Опе- ративная деятельность)	Принятие	
		Специальный доклад Управления по вопро- сам развития и между- народного экономичес- кого сотрудничества Генеральной Ассамблеи	Осуществление
Согласование про- довольственной помощи с программа- ми развития (17е)		Проведение по инициа- тиве МПП консульта- ций с правительства- ми и соответствующи- ми учреждениями Организации Объеди- ненных Наций	Предложения в адрес АФС, Эко- номического и Социального Со- вета и Генераль- ной Ассамблеи

Инструкции ЮНИСЕФ 1990 года отделениям на местах, призывающие к активному участию в осуществлении программ других организаций; аналогичные инструкции по поводу распространения опыта ЮНИСЕФ в том, что касается децентрализованного программного подхода (во исполнение резолюции Правления).

21. Как видно из таблицы 3, целенаправленная работа по вопросам программирования, о которой упоминал Генеральный директор в основной части его годового доклада за 1990 год, уже ведется. Как Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность), так и Объединенная консультативная группа по вопросам политики участвуют в этой работе. В таблице указывается, каким образом следует согласовывать эти целенаправленные усилия.

22. Значительное внимание уделяется формированию новых и более согласованных подходов к программированию непосредственно на уровне страны. Организации - члены Объединенной консультативной группы по вопросам политики будут проводить в отдельных развивающихся странах специальные мероприятия по совместному программированию в рамках различных тем или междисциплинарных потребностей с согласия заинтересованных правительств. Считается также, что деятельность по упрощению и согласованию правил и процедур целесообразнее проводить на уровне отдельной страны и с учетом перспектив развития этой страны, с тем чтобы обеспечить полное согласование этого процесса с процессом децентрализации и определить пути взаимного согласования правил и процедур с правилами и процедурами, используемыми правительствами.

Е. Структура и состав потенциала на страновом уровне

23. Однако, в конечном счете, все вышеупомянутые этапы осуществления будут зависеть от мандатов и ресурсов, предоставленных работающему на страновом уровне персоналу Организации Объединенных Наций, качества его подготовки и квалификации, а также от отношений между сотрудниками.

24. Главным образом это предусматривает осуществление пунктов 15, 16 и 26 резолюции 44/211. Ясно, что центральное место в этой работе занимает всеобъемлющий, содержащий конкретные рекомендации, доклад о совершенствовании и повышении эффективности представительства системы на местах в соответствии с функциями, изложенными в резолюции, который в соответствии с пунктом 16 Генеральному директору предлагается представить в 1991 году. Дополнением к докладу должен быть анализ возможных путей предоставления текущих многоотраслевых технических консультаций на страновом уровне, включая концепцию многоотраслевых групп, который также предлагается ему подготовить в 1991 году (пункт 15с).

25. В этой связи Генеральный директор хотел бы порекомендовать, чтобы именно эти конкретные доклады были представлены в 1991 году непосредственно Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии. При окончательном составлении этих докладов необходимо принять во внимание решения Совета управляющих ПРООН 1991 года, касающиеся новых процедур в отношении вспомогательных расходов (и остальных основных соображений руководящих органов ведущих учреждений по поводу резолюции 44/211). Это будет невозможно осуществить к моменту представления докладов Экономическому и Социальному Совету.

26. Ниже в таблице 4 приводится график осуществления положений пунктов 15, 16 и 26. Подробности о нынешней и прогнозируемой деятельности по осуществлению положения пункта 15d, касающегося территориального объединения помещений, приводятся отдельно в разделе IV настоящего документа.

Таблица 4

Сфера применения, комплектование штатов, другие ресурсы и структура системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне для осуществления резолюции 44/211 (пункты 16, 15с и другие)

Положения резолюции 44/211	1990 год	1991 год	1992 год
Структуры национальных программ и комплексные оперативные меры (17)	Решение Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по пункту 17g	Управление по вопросам развития и международного экономического сотрудничества предлагает расширить сферу полномочий Координатора-резидента Организации Объединенных Наций и страновой группы ОКПП, а затем Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность)	
Повышение эффективности представительства системы на местах (16)	Управление по вопросам развития и международного экономического сотрудничества получает и анализирует информацию, от системы, включая обновление доклада Объединенной инспекционной группы за 1986 год	Управление по вопросам развития и международного экономического сотрудничества составляет набросок новых потребностей на страновом (и региональном) уровне в свете резолюции 44/211, решения сорок пятой сессии Генеральной Ассамблеи по пункту 17g, а также решений руководящих органов	
Положение о текущих многоотраслевых технических консультациях и группах (15с)	Управление по вопросам развития и международного экономического сотрудничества подготавливает сферу применения для анализа на основе общесистемных оценок	Приведение в соответствие методологии проведения обобщенных исследований; начало их осуществления	

Таблица 4 (продолжение)

Положения резолюции 44/211	1990 год	1991 год	1992 год
Общее понимание концепций и усло- вий разработки программ		Включение работы ОКГП и Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность), связанной с условиями и страновыми группами (17g)	
Вспомогательные расходы учрежде- ний (25) и пере- смотр вопроса об участии специали- зированных учре- ждений (19)		Включение июньских решений Совета управляющих ПРООН в рамках обоих исследований	
		Представление обоих докладов сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи	Начало пере- формирования страновых групп

27. Из приведенной выше таблицы 4 видно, что многие процессы осуществления, перечисленные в предыдущих таблицах, выльются в деятельность по укреплению потенциала системы на страновом уровне. Доклад Генерального директора за 1991 год о повышении эффективности представительства на местах (пункт 16), а также о предоставлении многоотраслевых консультаций (пункт 15с), будет включать в себя рекомендации об укреплении странового (и регионального) потенциала системы Организации Объединенных Наций в соответствии с задачами и функциями, изложенными в резолюции 44/211. Таким образом, в основе анализа, из которого будут вытекать его рекомендации, будут лежать необходимые формы и масштаб децентрализации (таблица 1), а также задача полного использования национального потенциала и ускорение темпов национального осуществления (таблица 2). Анализ будет учитывать осуществляемую в настоящее время деятельность по обеспечению более совершенной, более последовательной и устойчивой разработки программ (таблица 3), включая разъяснение государств-членов в отношении пункта 17г. В докладе будут учтены также принятые в 1991 году решения, касающиеся вспомогательных расходов учреждений (пункт 25), и их воздействие на пересмотр вопросов об участии специализированных учреждений (пункт 19).

Г. Резюме

28. В порядке резюме следует отметить, что, по мнению Генерального директора, в вышеупомянутом докладе не показаны важные новые мероприятия по осуществлению резолюции 44/211 даже на нынешнем пока еще начальном этапе. Общие положения разработанного графика осуществления кратко можно описать следующим образом.

29. В 1990 году система Организации Объединенных Наций в основном находится на подготовительном этапе осуществления. Кроме того, это год серьезных перемен в таких тесно взаимосвязанных мероприятиях, как подготовка ПРООН к своему пятому программному циклу (1992-1996 годы), а также в разработке новых процедур в отношении вспомогательных расходов учреждений.

30. Тем не менее организации подготавливают подробные планы децентрализации. Были приняты решения о более энергичных действиях в отношении использования национального потенциала, а также об ускорении темпов национального исполнения. Как отдельные организации, так и межучрежденческие механизмы активно исследуют вопросы более целенаправленной и устойчивой разработки программ, а Объединенная консультативная группа по вопросам политики отдала имеющее важное значение указание с согласованием программных циклов. В рамках всей системы были достигнуты договоренности о повышении роли координатора-резидента, а также об обеспечении более широкого сотрудничества между страновыми группами системы. Кроме того, с использованием услуг Международного центра МОТ по подготовке кадров в Турине были разработаны имеющие важное значение новые или же ускоренные программы подготовки кадров, в частности новая программа Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность) по ориентации страновых групп.

31. В 1991 году на основании мер, принятых руководящими органами в ответ на резолюцию, секретариаты специализированных учреждений и технических организаций, ожидающие указаний в 1990 году, разработают планы осуществления. Совет управляющих ПРООН должен принять важные дополнительные или новые решения, связанные с децентрализацией, ресурсами для расширения использования национального потенциала и национального осуществления и удовлетворения других потребностей в разработке программ, а также с вопросом о будущем участии учреждений.

32. Вместе с тем, начнут осуществляться планы действий 1990 года, не требующие решений руководящих органов. Они будут включать в себя совместную разработку программ на выборочной основе под эгидой Объединенной консультативной группы по вопросам политики; выработку в рамках всей системы общего понимания и руководящих принципов в отношении ключевых концепций и условий, таких, например, как переход к программному подходу; работу по упрощению, согласованию и адаптации правил и процедур; а также осуществление новых руководящих принципов по использованию национального потенциала и по национальному осуществлению. Предполагая, что на своей сорок пятой сессии Генеральная Ассамблея представит разъяснение концепции комплексных оперативных мер системы, принимаемых с учетом национальных программных структур (пункт 17g), в 1991 году Генеральный директор разработает для своих координаторов-резидентов новый круг полномочий и руководящие принципы для осуществления этого положения, а главы других подразделений подготовят их для своих сотрудников на страновом уровне.

33. Кроме того, в 1991 году в рамках новой программы по ориентации страновых групп начнется проведение ряда практикумов, при этом на тему их проведения воздействие окажут различные достижения в осуществлении смежных положений резолюции.

34. Как уже было отмечено, на сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи государства-члены рассмотрят запрошенные ими у Генерального директора доклады о повышении эффективности представительства на местах и о многодисциплинарных консультациях, а также о концепции многодисциплинарных групп на страновом уровне.

35. В ходе третьего года работы в соответствии с этим графиком (1992 год) должны уже в полной мере реализовываться или же начать осуществляться решительные меры в отношении всех положений резолюции 44/211. Теперь можно ожидать, что Секретариат предпримет действия, вытекающие из мер, осуществленных руководящими органами в конце 1990 года и в 1991 году. С началом пятого цикла ПРООН в 1992 году придут в действие многие элементы резолюции по широкому кругу оперативной деятельности системы.

36. Проводившиеся в период 1990-1991 годов дискуссии с правительствами по вопросу о согласовании программных циклов с их циклами должны начать давать первые конкретные результаты в 1992 году (при этом следует отметить, что для подобного согласования неизбежно требуется время). Должны также начать осуществляться указания Генеральной Ассамблеи по комплексным или более последовательным оперативным мерам в отношении национальных программных структур. Теперь в мероприятиях, проводимых страновыми группами системы с их национальными партнерами, должна начать находить отражение деятельность по разработке общесистемных определений этих и других ключевых концепций и условий разработки программ, которая будет осуществляться в конце 1990 года и в 1991 году. К концу 1992 года впервые значительное число страновых групп пройдет специальную программу ориентации, описанную ранее в рамках программы Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность), в Центре МОТ в Турине; необходимо было также скорректировать подготовку другого персонала на страновом уровне и персонала по оказанию поддержки страновым проектам. При разработке программ должны также начать применяться руководящие принципы и разработанные методы упрощения, согласования и приведения в соответствие правил и процедур на страновом уровне.

37. Кроме того, в 1992 году решение Генеральной Ассамблеи 1991 года и руководящие указания по рекомендациям Генерального директора о повышении эффективности представительства на местах могут начать претворяться в конкретные меры в рамках всей деятельности по децентрализации. Во всеобъемлющем обзоре политики, представлением которого завершится указанный трехлетний период, Генеральный директор через Экономический и Социальный Совет сообщит сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи о разработанных в результате этого планах конкретных действий в отношении указанного положения резолюции, которая имеет последствия для будущей работы всей системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

С. Заключение

38. Учитывая готовность к сотрудничеству со стороны своих коллег по системе, Генеральный директор, как это было отмечено ранее, предпринял попытку в минимальные сроки между сессиями Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи удовлетворить пожелания государств-членов в отношении разработки более всеобъемлющего графика осуществления резолюции 44/211.

39. Генеральный директор обращает внимание государств-членов на то, что в настоящем пересмотренном графике, так же, как и в первом, в результате предъявляемых ими требований составлению документации сроки будут такими сжатыми, что будет невозможно охватить все, что может начаться к тому времени, когда государства-члены рассмотрят этот график. Например, в вышеуказанном графике, который должен быть представлен Генеральной Ассамблее, не могут быть учтены решения, принятые в ответ на резолюцию руководящими или вспомогательными органами ЮНЕСКО, Ф.) и МОТ, принятие которых ожидается в октябре и ноябре 1990 года. Будут приложены все усилия, с тем чтобы сообщить о них Генеральной Ассамблее и после этого в рамках имеющихся ресурсов обеспечивать поступление постоянного потока информации об осуществлении в соответствующее время до следующего намеченного годового доклада.

40. Как часть этой информации, а также в целях облегчения контроля за ходом работы по основным направлениям будут применяться соответствующие критерии. Эти критерии будут охватывать такие темы, как степень децентрализации и делегирования полномочий, масштабы национального осуществления, диапазон и сфера применения усовершенствованных подходов к разработке программ, число помещений, занимаемых вместе с другими организациями, и общих помещений, число основных мероприятий руководящих органов организаций системы Организации Объединенных Наций в целях осуществления резолюции. При помощи этих критериев будут прослеживаться изменения в течение определенного периода времени и анализироваться тенденции в отношении поставленных в резолюции целей.

II. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТА, СОДЕРЖАЩЕГО ИЗЛОЖЕНИЕ
КОМПЛЕКСНЫХ МЕР СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ,
ПРИНЯТЫХ С УЧЕТОМ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММНЫХ СТРУКТУР

41. В пункте 17g резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея просила Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества провести независимое исследование, направленное, среди прочих возможных путей улучшения координации системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, на концептуальную разработку документа, содержащего изложение комплексных оперативных мер системы, принятых с учетом разработанных правительствами стран-получателей национальных программных структур для оперативной деятельности в целях развития, который обеспечил бы большую упорядоченность существующих программных инструментов.

42. Генеральному директору было предложено представить это исследование через Экономический и Социальный Совет Генеральной Ассамблеи на ее сорок пятой сессии. Это исследование, которое было подготовлено старшим консультантом, содержится в добавлении к его годовому докладу об оперативной деятельности за 1990 год (A/45/273/Add.2-E/1990/85/Add.2).

43. Генеральная Ассамблея в пункте 17g своей резолюции 44/211 просила далее Генерального директора включить в это исследование анализ, содержащий его мнение о воздействии такого подхода, в частности на роль координатора-резидента, на руководящую роль ПРООН, и о взаимосвязи и соотношении такого подхода и существующих координационных механизмов организаций системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, таких, как национальные оценки и программы в области технического сотрудничества (НОПТС), совещания "за круглым столом" и консультативные группы, и возможные пути осуществления его соответствующих элементов.

44. Хотя Генеральный директор и представил в своем годовом докладе (A/45/273-E/1990/85) некоторые предварительные замечания по этому подходу, он, однако, воздержался от представления исчерпывающего ответа на вышеуказанную просьбу до тех пор, пока он не сможет учесть ответы подразделений системы Организации Объединенных Наций, которым он направил доклад консультанта. Он просил далее координаторов-резидентов осведомиться об отзывах правительств и страновой группы Организации Объединенных Наций. Ввиду того, что для получения этих ответов необходимо время, Генеральный директор уведомил о том, что он представит свои соображения и имеющуюся информацию в документе зала заседаний.

45. В настоящей записке содержатся эти мнения, а также анализ всей полученной дополнительной информации.

A. Введение

Мнения общего характера

46. Генеральный директор высоко ценит сотрудничество подразделений системы, представивших свои замечания по исследованию, проведенному консультантом.

Мнения развивающихся стран

47. По состоянию на настоящий момент было получено 36 ответов от координаторов-резидентов (16 - из Африки, 8 - из Азии, 5 - из арабских стран и 7 - из Латинской Америки). В почти половине случаев сообщается, что координаторам-резидентам удалось провести консультации и выявить предварительные точки зрения правительства и различных членов страновой группы системы Организации Объединенных Наций; в остальных ответах отражена точка зрения координатора-резидента. Эта информация охватывает репрезентативный спектр материалов по развитию и сотрудничеству, и их резюме приводится ниже.

В. Мнения развивающихся стран

48. Общепризнана первостепенная роль и обязанность правительств стран-получателей, однако их возможности в том, в какой степени они способны взять на себя руководящую роль в вопросах программирования, о чем косвенно говорится в пункте 17, отличаются.

Национальная программная структура

49. Эта концепция получила широкую поддержку, и несколько правительств уже проявили живой интерес к тому, чтобы развивать свою деятельность в этом направлении либо в рамках какой-либо новой формальной структуры, либо путем осуществления необходимых преобразований в существующих инструментах (таких, как НОПТС, совещания Консультативной группы или совещания "за круглым столом"). Представляется, что существенную поддержку в проведении совместной оценки потребностей в технической и других видах необходимой помощи оказывают ПРООН, ЮНЕСКО и ЮНФПА при соответствующей поддержке со стороны специализированных учреждений. Не исключается, однако, возможность такой совместной деятельности на страновом уровне по соглашению между заинтересованными организациями и учреждениями на уровне штаб-квартир.

50. В целом ряде стран подчеркивается необходимость в сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций в целях разработки национальной программной структуры в виде какого-либо формального документа или неформального постепенного процесса. Предполагается, что такая структура будет в конечном счете использоваться в качестве реферативной основы для программирования всей внешней технической помощи и ее осторожной интеграции в национальные программы и процесс распределения ресурсов. Те страны, которые в настоящее время осуществляют твердый контроль за программированием внешней помощи, или те, в которых в настоящее время помощь распределяется в соответствии с конкретными политическими факторами, не испытывают потребности в каких-либо изменениях на этом этапе. Страны, являющиеся "чистыми донорами", также не видят необходимости в каких-либо новых инициативах. Однако во всех случаях минимальным первейшим требованием, как представляется, будет достижение того, что в одном из докладов было названо "более высокой степенью профессионализма", особенно в определении, разработке и осуществлении проектов и рационализации процедур для обеспечения, в частности, более полной интеграции внешних ресурсов в национальные в целях успешного осуществления жизнеспособных национальных программ в целях развития.

Комитет по оценке и принятию мер

51. Идея создания такого комитета была сочтена интересной и заслуживающей дальнейшего изучения, хотя ее осуществлению могли бы помешать трудности в области людских ресурсов или кадровое положение правительства, с одной стороны, и текущая неясность положения и недостаточная представленность системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне - с другой. Некоторые правительства конкретно заявили о своем намерении использовать в этих целях существующие механизмы координации в своих министерствах иностранных дел или департаментах по вопросам сотрудничества. На позицию в отношении центральных оперативных механизмов, таких, как предлагаемый комитет по оценке и принятию мер, и решение этих вопросов будут влиять характер и масштабы совместного программирования или сотрудничества в вопросах программирования, которое осуществляется на договорной основе и с помощью ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВОЗ, а также с учетом других ресурсов системы Организации Объединенных Наций.

Координаторы-резиденты

52. В полученных ответах высказывается единодушное мнение о том, что любой прогресс в разработке рамок национальной программной структуры, совместной оценке потребностей или совместной оценке программ по стране возможен на основе дальнейшего уточнения и укрепления роли координатора-резидента с точки зрения связей с представителями учреждений на страновом уровне и ресурсов, находящихся в его или ее распоряжении в отделении на местах (в стране), или через посредство договоренностей о поддержке со штаб-квартирами учреждений.

Согласование и упрощение процедур

53. Уже достигнуто принципиальное согласие об упрощении программных циклов среди членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики (в частности, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА). Координаторы-резиденты поддерживают идею об упрощении и согласовании определений, процедур, форматов, правил и норм по направлениям, содержащимся в подготовленном консультантом докладе.

Изложение мер на уровне страны

54. Каких-либо конкретных замечаний в отношении концепций или содержания изложения мер на уровне страны, контуры которых были обрисованы в пункте 17g резолюции 44/211, представлено не было. Однако в некоторых замечаниях вскользь упоминается о том, что любое изменение в существующей практике, через посредство предлагаемого совместного анализа положения и мероприятий по оценке потребностей или совместного программирования, должно иметь целью сокращение, а не увеличение числа существующих изложений или документации, а также уменьшение общего объема работы.

Выводы

55. Таким образом, с одной стороны, представляется, что в небольшом числе стран это положение, по всей вероятности, сохранится. С другой стороны, по меньшей мере в двух странах, как отмечалось, были сделаны определенные шаги в направлении сотрудничества в области программирования на уровне страны. Большинство стран поддерживают постепенный сдвиг в сторону предлагаемого подхода.

56. Очевидно, что большинство правительств стран-получателей будут по-прежнему полагаться на активное участие системы Организации Объединенных Наций в практическом осуществлении всеобъемлющего анализа положения и мероприятий по оценке потребностей, которые в конечном счете будут служить в качестве реферативной основы для двусторонней, а также многосторонней технической и другой соответствующей помощи в рамках существующих и продолжающихся национальных программ в области развития. Предполагается, что деятельность будет осуществляться по следующим конкретным направлениям:

- a) консолидация и внутреннее укрепление НОПТС там, где они были апробированы;
- b) финансовая и техническая поддержка со стороны внешних учреждений, направленная на ликвидацию пробелов в области людских ресурсов и трудностей с ресурсами в нескольких наименее развитых странах;
- c) согласование и упрощение процедур;
- d) повышение степени профессионализма при определении проектов, их разработке, оценке и осуществлении;
- e) дальнейшее уточнение и укрепление роли координатора-резидента в качестве независимого "арбитра" на уровне страны.

С. Мнения Генерального директора

57. Генеральный директор считает, что предпринимаемые в настоящее время усилия являются правильными, и в них предлагается путь продвижения вперед, хотя и необходимы дальнейшая работа и экспериментирование. В начале изложения своих замечаний он хотел бы вновь подчеркнуть некоторые основополагающие моменты, содержащиеся в резолюции 44/211:

- a) реализация положений пункта 17 этой резолюции должна осуществляться под руководством правительств. Это должно содействовать укреплению потенциала правительств по определению приоритетных целей и стратегий в области использования имеющихся ресурсов системы Организации Объединенных Наций и по координации программирования этих и всех других внешних ресурсов;
- b) в целях обеспечения более эффективного использования внутренних и внешних ресурсов для решения хорошо проанализированных первоочередных проблем в области развития, обеспечивающего более сильное и долгосрочное воздействие, необходимо применять программный подход;
- c) процесс практической реализации должен сопровождаться проявлением гибкости в принятии ответных мер, а также наличием гораздо более децентрализованной системы. Это предполагает учет особенностей разных стран, а не использование новых единообразных моделей.

58. Помимо проведения независимого исследования, направленного на концептуальную разработку документа, содержащего изложение комплексных оперативных мер системы Организации Объединенных Наций, Генеральному директору было предложено представить

предложения относительно возможных путей осуществления соответствующих элементов, содержащихся в этом подходе. Он попытается сделать это, а также рассмотреть конкретные элементы, содержащиеся в пункте 17g, в такой последовательности, в какой, предположительно, будет развиваться процесс в целом.

59. Генеральный директор согласен с консультантом в том, что концепция национальной программной структуры (пункт 17a) должна быть рассмотрена для того, чтобы обеспечить ясность в отношении второго важного этапа - разработки комплексных оперативных мер системы с учетом такой структуры. Хотя с концептуальной точки зрения и важно различать национальную структуру и меры, принимаемые системой, в идеале же меры будут разрабатываться по мере развития самой структуры.

1. Составление программ под руководством правительств

60. Хотя в некоторых странах, возможно, и существуют другие описания концепции национальных программных структур для оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, считается, что эта концепция является достаточно новой, что оправдывает предложения об осуществлении некоторых исследований на первоначальном этапе.

Определения

61. Принятие собственного всеобъемлющего определения национальной программной структуры было бы делом каждого правительства. В пункте 39 своего доклада консультант представил всеобъемлющее описание основных компонентов такой структуры. Возможно, будет полезным привести здесь его определение основных целей (см. пункт 34 его доклада).

Основные цели этого целостного подхода будут заключаться в укреплении связей между макроэкономическим планированием и секторальными или подсекторальными стратегиями в интересах государственных департаментов, а также международного сообщества в целях более четкого определения с точки зрения стран-получателей помощи, предоставляемой международным сообществом. Это позволит обеспечить такое положение, при котором осуществление мероприятий в области развития в рамках одного сектора или программы, реализуемых при содействии одного или более внешних учреждений, не будет невольно подрывать процесс достижения других насущных задач развития. Целостный подход должен также содействовать выходу за рамки приоритетов краткосрочной стабилизации положения и структурной перестройки на основе определения долгосрочных целей развития и концентрации усилий по их достижению.

62. На основе этого краткого определения Генеральный директор хотел бы подчеркнуть ту важную роль, которую играет процесс создания национальных программных структур в обеспечении правительства лучшими возможностями:

а) определять долгосрочные цели развития, для достижения которых необходимо использовать конкретные сравнительные преимущества системы Организации Объединенных Наций;

b) представлять, каким образом ту или иную деятельность, осуществляемую при содействии одного подразделения Организации Объединенных Наций, можно укрепить с помощью другого - или же какого-либо источника помощи вне системы Организации Объединенных Наций - в целях обеспечения всеобъемлющего развития;

c) более эффективно использовать возможности системы, например, путем определения деятельности по планированию, которая может осуществляться каким-либо учреждением, даже если оно не является "учреждением-исполнителем" разработанной в результате этой деятельности программы или проекта; или определения повторяющихся многодисциплинарных технических рекомендаций, выносимых объединенной группой представителей стран и системы Организации Объединенных Наций, которая должна работать в рамках программы; или определения услуг вне рамок проекта, которые могут быть оказаны системой Организации Объединенных Наций;

d) иметь возможность более полно определять в рамках соответствующих программ, реализуемых при внешнем содействии, потребности в людских, бюджетных и физических ресурсах, и таким образом согласовывать и удовлетворять эти потребности 1/.

Переход к программному подходу

63. На этом начальном этапе важно было бы изучить последствия пункта 17d, поскольку, как указал консультант, программный подход является неотъемлемым элементом с точки зрения общих целей, изложенных в пункте 17. Необходимо рассмотреть два вопроса, а именно: чем отличается программа от проекта; и к чему приведет создание "национальной программной структуры" для оперативной деятельности системы - к существованию единственной программы системы Организации Объединенных Наций в стране?

64. В резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея признает различие программных подходов, распространенных в рамках системы. Однако принятие национальных программных структур на основе использования программного подхода могло бы обеспечить возможность разработки в качестве ответной меры так называемой программы программ системы Организации Объединенных Наций. В этой связи следует помнить о том, что с точки зрения оперативной деятельности любая национальная программа включает группы программ. При новом подходе разница заключалась бы в том, что эти программы были бы взаимосвязаны и не представляли бы собой простой набор проектов.

65. Всесторонняя реакция системы Организации Объединенных Наций предполагала бы целый спектр ответов и механизмов, содержащих комплексные оперативные меры системы, о которых говорится в пункте 17g. В случае успешной разработки она содействовала бы достижению вышеизложенных стратегических целей. В документе излагались бы общие задачи системы в области сотрудничества, пути достижения вышеизложенных целей и ожидаемые показатели развития на данный цикл.

66. В рамках различных (страновых) программ, составляющих всестороннюю реакцию системы Организации Объединенных Наций, и на их основе могли бы разрабатываться "проекты" - если они по-прежнему будут так называться. Однако в соответствии с программным подходом они являлись бы временной внешней поддержкой в рамках более долгосрочных направлений деятельности в области национального развития в целях

/...

обеспечения устойчивого роста и его дальнейшего наращивания с помощью национальных учреждений. В рамках самой хорошо развитой национальной программной структуры будет осуществляться значительная часть аналитической деятельности и работы по определению необходимой поддержки, что, безусловно, требуется для перехода к программному подходу.

67. В основной части своего годового доклада Генеральный директор уже отметил со ссылкой на исследование консультанта еще одну потенциальную выгоду, а также возможность сокращения бремени с помощью национальных структур на основе использования программного подхода - возможность разработки более согласованных путей решения вопроса о местных (включая расходы на заработную плату) расходах.

Исследовательская деятельность правительств

68. С учетом вышеизложенных определений, которые подлежат уточнению и корректировке в каждой отдельной стране, правительства могли бы приступить к созданию национальных программных структур, начав с проведения исследования.

69. Правительства, возможно, пожелают тщательно изучить вопрос о том, какое место займет эта структура в процессе составления планов и программ развития в отдельных странах. В рамках этого мероприятия может быть полезным проведение диалога с координатором-резидентом и группой представителей системы в стране. Данное исследование может затрагивать следующие ключевые вопросы:

а) какой опыт накоплен до настоящего времени в деле координации процесса составления программ в рамках системы Организации Объединенных Наций? По каким конкретным аспектам, включая конкретные проблемы или сектора развития, ощущается отсутствие согласованного программирования ресурсов системы и почему? Могут быть определены проблемы обеих сотрудничающих сторон, а также найдены меры, с тем чтобы ускорить внедрение нового процесса;

б) насколько важно было бы задействовать другие ресурсы - помимо ресурсов Организации Объединенных Наций, выделяемых на оказание внешней помощи, - в рамках этой же программной структуры? Это зависело бы от таких факторов, как характер предполагаемого использования других ресурсов, и от того, будет ли такая более широкая координация в области составления программ полезной для данного сектора. Генеральный директор настоятельно призывает использовать все возможности, с тем чтобы попытаться охватить национальными программными структурами как можно большую часть всего потока внешней оперативной помощи и обеспечить в этих рамках возможность использования преимуществ стратегического программирования;

в) какой механизм использовался бы для создания национальной программной структуры? Как видно из докладов координаторов-резидентов, правительства могут выразить желание сначала получить совокупность существующих механизмов, которые можно было бы использовать. В рамках этой концепции вполне может быть предусмотрена возможность анализа такого механизма, а также его возможное изменение, с тем чтобы он служил целям структуры, включая определение возможной помощи, которая может потребоваться от системы Организации Объединенных Наций в некоторых странах в целях укрепления потенциала. Осуществление резолюции 44/211 не должно приводить к созданию дополнительных ненужных новых звеньев в бюрократической процедуре и увеличению бремени для правительств.

Этап, предшествующий составлению программ

70. Выше высказывалось предположение о том, что два явно различных элемента - национальная структура и комплексные ответные меры системы Организации Объединенных Наций - на практике могут появиться одновременно. Отправной точкой для этого во многих странах может быть аналитический процесс, предшествующий составлению программ; согласование программных циклов; и переход к программному подходу; другими словами, осуществление подпунктов *b*, *c* и *d* пункта 17. Это существенно важно для успешного осуществления всего положения начиная с пункта 17с.

Согласование циклов

71. Генеральный директор полностью согласен с консультантом в том, что об одном из благоприятных изменений, уже происходящих в рамках системы Организации Объединенных Наций, свидетельствует общее решение ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА о согласовании их программных циклов с программными циклами каждого правительства при наличии соответствующего запроса. Кроме того, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Мировая продовольственная программа (МПП) считают, что расширение государственной координации, которое произойдет в результате этого, будет стимулировать дальнейшую синхронизацию и обеспечение взаимодополняемости их помощи (см. совместное письмо Объединенной консультативной группы по вопросам политики, содержащееся в добавлении 3 к годовому докладу). Генеральный директор надеется, что такой же интерес проявят и другие подразделения системы, которые не имеют программных циклов как таковых.

72. Это фактически и является фундаментом национальных программных структур для оперативной деятельности системы. Это будет означать, что впервые в большинстве развивающихся стран правительства могут использовать значительную долю предоставляемых на безвозмездной основе ресурсов, которые, по-видимому, будут выделены системой, на достижение своих первоочередных целей и удовлетворение потребностей национального развития в общих временных рамках.

Существующие механизмы системы Организации Объединенных Наций

73. В связи с существованием в странах таких механизмов, как совещания "за круглым столом" или консультативные группы и НОПТС, возникает вопрос о том, насколько эти механизмы могут содействовать разработке национальной программной структуры для оперативной деятельности системы?

74. Нельзя дать однозначного ответа на вопрос о том, какую пользу могут принести совещания "за круглым столом", финансируемые ПРООН, или организуемые Всемирным банком консультативные группы в создании таких структур. Основной вопрос, вероятно, заключается в том, насколько далеко за рамки диалога на уровне макрополитики (финансово-бюджетные вопросы, вопросы распределения и прочие вопросы), за рамки макроэкономического планирования и общего распределения потоков внешних ресурсов позволяют выйти эти механизмы, с тем чтобы на более конкретном уровне содействовать разработке целостных оперативных стратегий и программ в области развития. В рамках некоторых секторальных механизмов деятельность осуществляется еще на более конкретном уровне, с тем чтобы охватить а) лекты планирования, которые будут учитываться в предлагаемых национальных программных

структурах. Новая деятельность ПРООН по обеспечению дополнительных структур на уровне политики в области технического сотрудничества в рамках подготовки этих совещаний обеспечит создание важного дополнительного связующего звена. Тем не менее, как представляется, между обычным уровнем проведения совещаний "за круглым столом" и заседаний консультативных групп и более оперативным уровнем, о котором идет речь в пункте 17 резолюции 44/211, имеется существенная разница.

НОПТС

75. В процессе разработки первоочередного плана и программы в области технического сотрудничества развивающейся страны в целом НОПТС ПРООН в большей степени согласуются с национальными программными структурами для оперативной деятельности системы. Они, однако (как подчеркивает консультант), не охватывают нетехнические виды помощи, которая может быть оказана посредством оперативной деятельности системы. Тот факт, что эти различные механизмы в настоящее время не задействуют полностью аналитические ресурсы и ресурсы в области программирования системы Организации Объединенных Наций, обуславливает дальнейшее ограничение их роли в рамках этого подхода.

76. В вышеизложенных замечаниях, однако, Генеральный директор не хотел бы исключать возможность пострановой структурной перестройки этих существующих механизмов, которые не создавались неизменными на века. Однако представляется реалистичным сделать на данном этапе вывод о том, что, хотя анализ этих механизмов во многих случаях и может служить отправной точкой, для создания национальных программных структур для оперативной деятельности может потребоваться осуществление другой по характеру деятельности.

Анализ на этапе, предшествующем составлению программ

77. Выше высказывалось предложение о том, чтобы практическая эволюция национальной программной структуры для оперативной деятельности системы начиналась с качественного анализа положения и потребностей. Результатом этих анализов должно быть не только определение потребностей, но и обобщение предыдущего опыта, полученного в результате попыток удовлетворить эти потребности, а результатом обоих этих анализов должны быть новые и реалистичные цели, коротко говоря - цели и рамки политики в отношении программ оперативной деятельности при четком понимании того, какие конкретные улучшения в национальном процессе развития должны быть достигнуты за счет каждого запланированного мероприятия и как они должны быть получены.

78. Как указано в докладе консультанта (пункты 27-33), многие организации системы в настоящее время осуществляют такие анализы вместе с правительством и другими национальными учреждениями, но в значительной степени или полностью независимо друг от друга. По мере согласования циклов эта предшествующая составлению программ работа могла бы впредь лучше координироваться.

79. В этой связи Генеральный директор настоятельно призывает к тому, чтобы правительства и соответствующие организации и учреждения системы в полной мере уделяли внимание положению 17b. Конечно же, необходимо приложить все усилия для использования аналитической работы существующих на страновом уровне механизмов, а также (часто оставляемый без должного внимания элемент) для сопоставления анализов других внешних учреждений.

80. Однако эта новая возможность имеет и три других важных аспекта, которыми не следует пренебрегать. Обзоры секторального типа специализированных учреждений и других технических подразделений часто будут требовать согласования для того, чтобы осуществить необходимый перекрестный анализ, и это, несомненно, повлечет за собой значительную перестройку и соответствующие просьбы об авансировании. В этот же период могут возникнуть проблемы, вызванные большим спросом на соответствующий потенциал. Во-вторых, финансирование такой работы учреждениями в период подготовки настоящего документа являлось важным соображением при рассмотрении вопроса о последующих договоренностях о вспомогательных расходах. В-третьих, координаторам-резидентам понадобятся ресурсы для того, чтобы осуществить соответствующие мероприятия в целях проведения анализов или обзоров более мелкими подразделениями системы, которые не имеют персонала на страновом уровне, но содействие которых, однако, в выполнении новой предшествующей составлению программ работы часто будет совершенно необходимым для разработки законченных и гармоничных программ развития.

Процесс выработки национальных структур

81. Когда и где эти более согласованные и комплексные аналитические процессы, предшествующие составлению программ, будут лучше согласовываться с разработкой национальных программных структур? Как подчеркивалось ранее, Генеральный директор не считает, что на основании пункта 17 резолюции 44/211 можно вывести какую-либо единую модель. Тем не менее полезно, может быть, попытаться определить возможную последовательность процессов:

a) прежде всего необходимо дать возможность правительствам определить согласованную структуру в отношении будущих потребностей страны в оперативной деятельности системы. Как указывалось ранее, это должна быть такая структура, которая основана на национальных и соответствующих глобальных согласованных целях и целях мероприятий; это должна быть такая структура, которая программирует и укрепляет связи с мероприятиями, предусматриваемыми в рамках сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций; это также должна быть структура, позволяющая реалистично предсказать потребности страны в собственных ресурсах, которые понадобятся для этих мероприятий (наряду с другой внешней помощью);

b) такая программная структура подготавливалась бы правительством на основе его национальных приоритетов в области развития и общих плановых стратегий с помощью, при необходимости, координатора-резидента и системы. В большинстве стран эта структура могла бы разрабатываться с привлечением результатов аналитической и обзорной работы, полученных от фондов и учреждений системы, включая результаты страновых исследований Всемирного банка.

c) первым этапом могла бы стать разработка правительством общей "ориентировочной национальной программной структуры", которая проверялась бы и совершенствовалась в ходе проведения анализа и оценки, осуществляемых национальными учреждениями совместно с соответствующими подразделениями системы;

d) при поддержке страновой группы Организации Объединенных Наций правительства могли бы сделать определение основных направлений новой структуры целью среднесрочных обзоров страновой программы и крупных проектов (среднесрочные обзоры страновых программ ПРООН во все большей степени используются для

аналогичного прогнозирования). Различные ситуационные анализы, проводимые системой, оценки потребностей, обзоры по секторам и обзоры программ, а также мероприятия по разработке стратегии могли бы затем еще более эффективно и согласованно осуществляться в общих временных рамках на протяжении двух лет, для того чтобы уточнить эту ориентировочную структуру и придать ей окончательную форму к следующему циклу;

е) НОПТС ПРООН должны использоваться там, где они имеются, в особенности, с тем чтобы их результаты могли способствовать обеспечению органичного включения работы по укреплению национального потенциала осуществления программ и проектов в рамки любого соответствующего мероприятия, проводимого в соответствии с национальной программной структурой. Там, где они отсутствуют было бы очень желательно предпринять аналогичные меры;

г) преимущество такой последовательности заключалось бы в том, что как окончательно определенная правительством национальная программная структура, так и согласующиеся с ней предлагаемые системой программы строились бы на одной общей базе данных и на одном общем комплексе анализов и обзоров.

Появление соответствующих программ системы

82. Как уже отметил Генеральный директор, пункт 17 резолюции 44/211 не меняет существующую схему подготовки отдельных страновых программ ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ или структуру аналогичных процессов в МФСР, МПП и, например, ВОЗ. Новые элементы заключались бы в следующем: а) эти программы могли бы касаться ориентировочной национальной программной структуры правительства и соответствовать ее целям; б) при их составлении могли бы использоваться результаты гораздо более комплексного анализа, предшествующего составлению программ, в общих временных рамках; с) они могли бы дать возможность правительству и партнерам системы перестроить текущие программы до их завершения.

83. Некоторые подразделения системы, не имеющие циклов составления программ, подняли вопрос о том, каким образом они будут участвовать в этих процессах. Хотя Генеральный директор не хотел бы, чтобы его замечания в отношении всех вопросов считались чрезмерно предписывающими, он все-таки считает, что пункт 17g предполагает комплексный учет национальных программных структур всеми элементами оперативной деятельности системы в максимально возможной степени. При этом, соответственно, в максимально возможной степени будут задействованы ресурсы обычных программ технического сотрудничества учреждений, внебюджетные ресурсы и соответствующая финансовая помощь, с тем чтобы разработка таких мероприятий могла быть проведена в течение предусмотренного структурой периода. На страновой группе, возглавляемой координатором-резидентом, лежала бы особая ответственность за то, чтобы в постоянных консультациях с правительством постараться обеспечить использование всех таких возможностей в должное время в ходе этого процесса.

84. Генеральный директор полагает, что цель должна заключаться в согласованном осуществлении процесса разработки программ и других мероприятий системы с учетом национальной структуры таким образом, чтобы как можно большее их число можно было бы затем "положить на стол" вместе для перекрестного изучения соответствующими национальными органами и их партнерами в лице страновых групп.

85. Это привело бы к значительным выгодам в ходе всего процесса, придавая ему все то, чего раньше он бы не имел. Наступило бы время, когда, например, предлагаемая программа ЮНЕСКО, разработанная с ее конкретными национальными учреждениями-партнерами в соответствии с ее мандатами, могла бы рассматриваться наряду с соответствующими компонентами предлагаемой программы другой организации, и обе эти программы (опять-таки, например) рассматривались бы наряду с аналогичными им документами ВОЗ, с одной стороны, и МПП - с другой. Такое перекрестное составление программ уже имеет место в различных странах при участии тех или иных подразделений системы.

86. Когда соответствующие предлагаемые программы и другие мероприятия системы, разработанные на перспективу с максимальным использованием аналитических и консультативных возможностей системы, будут "лежать на столе" рядом, правительство и страновая группа Организации Объединенных Наций смогут "доработать" взаимодополняющие вспомогательные мероприятия, подключить ресурсы, выделяемые на нетехническое сотрудничество, к осуществлению мероприятий по укреплению потенциала и, возможно, выявить другие внешние ресурсы, которые могли бы стратегически использоваться в рамках данных тематических или секторальных программ.

Составление комплексных списков резервов

87. К этим перспективным элементам Генеральный директор хотел бы добавить еще один, который, как он полагает, будет иметь большую важность, а именно: составление комплексных или общепрограммных "списков резервов" потребностей развития, выходящих за рамки ориентировочных ассигнований ресурсов, имеющихся на данный конкретный период времени. Новой будет возможность рассматривать также эти потребности развития с точки зрения межсекторальных или комплексных потребностей, которые до настоящего времени обычно упускаются из виду. Практическая применимость этого элемента может показаться ограниченной; однако, даже если бы этот элемент состоял, например, всего лишь из списка резервов "для будущего финансирования" расширения всеобъемлющей программы развития сельской местности, разработанной подразделениями системы с учетом национальной программной структуры, он, наверняка, был бы ценен. Слишком часто отсутствие какой бы то ни было возможности перспективной комплексной разработки такого типа делало проекты, финансируемые на специальной основе, нежизнеспособными.

Структура соответствующих программ системы

88. Следует повторить, что, при условии соблюдения соответствующих мандатов и процедур утверждения всех различных подразделений системы, лишь специфические потребности и обстоятельства каждой страны будут определять, как конкретно будет выглядеть конечная соответствующая комплексная "программа программ". В одной стране, имеющей свой конкретный комплекс перспективных приоритетов, общая программа могла бы включать мероприятия в основном в одной тематической области. В другой стране она могла бы представлять собой комплексы программ, которые в своем единстве охватывали бы довольно широкий круг проблем развития, причем в каждом из них были бы хорошо разработаны стратегические мероприятия, необходимые вспомогательные ресурсы и каждый обладал бы максимальной устойчивостью.

89. В некоторых странах этот процесс вполне мог бы иметь ступенчатый характер; это означает, что национальная программная структура, разработанная правительством в консультации с системой, могла бы сама приниматься в качестве "ответного документа" системы и охватывать каждую отдельную программу страны. Во всех странах проблемой для партнеров будет согласование мероприятий действительно комплексной оперативной деятельности с национальной программной структурой, на основе которой любое подразделение системы сможет представлять свою "страновую программу" (или ее эквивалент) своему руководящему органу в полном соответствии с конкретными мандатами этого органа.

Механизм оценки, доработки и контроля

90. Разумеется, возникает вопрос, с помощью какого механизма, руководимого правительством, предлагаемые составные элементы соответствующей комплексной оперативной деятельности системы будут представлены и, в конечном счете, изучены вместе, а также - с помощью какого механизма программа системы будет в последующем периодически контролироваться и корректироваться?

91. Консультант предлагает в качестве одного из вариантов создание "комитета по оценке и практическим действиям", возглавляемого представителем правительства в лице старшего и влиятельного сотрудника и включающего в качестве членов представителей соответствующих департаментов, системы Организации Объединенных Наций и, при желании, других внешних учреждений. Далее консультант в общих чертах определяет (в пунктах 41-42 своего доклада) функции, которые мог бы выполнять такой комитет, включая составление ответного "документа", который представлял бы "охват" программы каждого подразделения, представленной его руководящему органу.

92. Однако суть не в том, чтобы предложить совершенно новый комитет для каждой страны, работающий над осуществлением пункта 17, а в том, чтобы указать, какую работу несомненно понадобится осуществить для того, чтобы завершить подготовку всего процесса, а затем контролировать его. Конечно же, каждое правительство само определит, как это сделать, естественным образом используя или адаптируя существующие механизмы прежде, чем рассмотреть вопрос о создании нового.

93. Тем не менее, чрезвычайно важно, чтобы эти функции по оценке, доработке и контролю действительно осуществлялись под руководством правительства.

2. Последствия для системы Организации Объединенных Наций

Общие замечания

94. Даже набросок возможных мер по осуществлению пункта 17 резолюции 44/211, приведенный выше, со всей очевидностью показывает, что он повлечет за собой очень значительную перестройку практически всех подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся оперативной деятельностью. Концепция национальных программных структур и соответствующей комплексной оперативной деятельности системы является почти в некотором смысле стимулом для значительной части "плана действий", заложенного в резолюции в целом. Этот подход, несомненно, требует значительной децентрализации. Он позволяет еще отчетливее показать первоочередную цель составления программ, координации и осуществления программ действительно под

руководством правительства. Он требует принятия программного и, в перспективе, гораздо более многодисциплинарного подхода к оперативным мероприятиям, а также многодисциплинарной разработки этих мероприятий.

95. Исходя из очень положительных в целом ответов представителей системы, Генеральный директор полагает, что со временем эти изменения могут быть осуществлены. Переход потребует тщательных консультаций примерно на протяжении следующего года, с тем чтобы определить все более детально проработанные элементы перестройки, которые повлечет за собой осуществление пункта 17. В настоящем документе Генеральный директор отметит лишь некоторые из наиболее характерных элементов этого процесса.

Предоставление консультационных услуг технического характера

96. Как указывалось, по крайней мере, в наброске, для того чтобы правительства могли получить максимальную выгоду от использования конкретных возможностей системы для этих процессов, важным компонентом осуществления этого положения должна быть перестройка учреждений и других технических подразделений, с тем чтобы сделать технические консультационные и аналитические услуги более доступными на страновом уровне. Таким образом, пункт 17 резолюции 44/211 тесно увязан с пунктом 15а и с.

Роль менее крупных учреждений

97. В связи с этим вопросом Генеральный директор вновь заявляет, что, вследствие ее особого значения, разработке соответствующих комплексных оперативных мероприятий системы на страновом уровне должна осуществляться и финансироваться таким образом, чтобы подразделения системы, не имеющие персонала в каждой развивающейся стране, могли иметь возможность внести в нужное время свой ценный вклад. Сам характер разработки национальных программных структур и соответствующих им комплексных оперативных мероприятий вскроет, как никогда раньше, необходимость определенных вспомогательных мер в рамках мероприятий по целостному развитию, которые в очень большом числе случаев могут быть осуществлены за счет конкретных возможностей менее крупных учреждений. Ими часто пренебрегали вследствие отсутствия целостности в процессе составления программ, что имело серьезные последствия для жизнеспособности программ и проектов.

98. Как указано в основной части ежегодного доклада Генерального директора, он будет стремиться обеспечить использование соответствующих межорганизационных механизмов для изучения и согласованного осуществления многочисленных мероприятий по перестройке, которые вышеуказанные и многие другие элементы осуществления пункта 17 повлекут за собой. На протяжении следующих двух лет он будет сообщать о ходе этих процессов.

Последствия для роли координатора-резидента

99. В своих замечаниях относительно исследования консультанта ряд организаций отметили, так же как и он сам, что осуществление пункта 17 приведет к большой дополнительной нагрузке на координатора-резидента Организации Объединенных Наций. ПРООН отметила, что этот вопрос имеет широкие последствия (включая вопрос финансирования деятельности по координации), которые выходят за рамки исследования, осуществленного в соответствии с пунктом 17g.

100. Генеральный директор опять таки рассматривает этот вопрос в более широком контексте осуществления многих практических положений резолюции 44/211. Не может быть никакого сомнения в том, что в пункте 17 содержится призыв к гораздо более значительному повышению роли координатора-резидента и что этот пункт предполагает значительные последствия для него с точки зрения рабочей нагрузки. Стоит подчеркнуть и здесь, что это будет рабочая нагрузка не только руководителя коллектива координаторов на страновом уровне, разрабатывающего всеобъемлющие меры по удовлетворению потребностей страны при составлении национальных программных структур. Координатор-резидент должен также всячески помогать правительству обеспечить адекватное удовлетворение потребностей развития, на которых специализируются подразделения системы, не представленные в этой стране, а также использование, по мере необходимости, услуг таких подразделений; он должен помогать правительству добиваться принятия должных всеобъемлющих мер со стороны системы.

101. В пункте 16 содержится просьба к Генеральному директору представить в 1991 году содержащий всеобъемлющую информацию доклад и конкретные рекомендации по улучшению положения и повышению эффективности в области представительства системы Организации Объединенных Наций на местах в свете задач, поставленных в резолюции 44/211. В число этих задач, несомненно, должны входить и задачи, изложенные в пункте 17. В пункте 15с ему также предлагается сообщить о предоставлении на страновом уровне многодисциплинарных технических консультаций, включая концепцию многодисциплинарных групп. Он намеревается изучить в рамках комплексного исследования этих вопросов в тесных консультациях с Администратором ПРООН и другими подразделениями системы весь вопрос о соответствующих рабочих нагрузках координатора-резидента Организации Объединенных Наций и представителя-резидента ПРООН. Это исследование будет, естественно, охватывать руководящую роль ПРООН, о которой говорится в пункте 17g. Для проведения этого исследования он надеется использовать в качестве дополнительного руководства взгляды государств-членов на данные замечания, доклад консультанта, а также ответы, по мере их поступления, координаторов-резидентов, которые будут даны после их консультаций на страновом уровне по вопросу о национальной программной структуре и соответствующей комплексной оперативной деятельности системы.

3. Выводы и рекомендации

102. Генеральный директор выдвинул ряд пожеланий широкого характера по этому вопросу в основной части своего ежегодного доклада и включил их в настоящие выводы. Он полагает, что положения пункта 17 резолюции 44/211 в комплексе представляют собой ценный вклад в повышение уровня согласованности, комплексную ориентацию политики и программный подход системы Организации Объединенных Наций в ее оперативной деятельности по удовлетворению потребностей развивающихся стран.

103. Осуществляя эти положения, система должна учитывать специфику каждой страны, проявлять гибкость, обеспечивать высокую эффективность затрат, принимая во внимание существующие мандаты, и подходить к делу творчески, с тем чтобы избежать дополнительных новых бюрократических процедур и документов. Она всегда должна быть нацелена на то, чтобы в максимальной степени использовать сравнительные преимущества и конкретный опыт и особенности каждого составного элемента системы Организации Объединенных Наций в целом. В рамках общей концепции "программы

программ" такая согласованность должна способствовать выявлению и использованию возможностей в целях получения более широкого круга вариантов в деятельности по координации, чтобы еще более широким фронтом повести наступление на бедность и слаборазвитость.

104. Создание более совершенных национальных структур и мероприятия в рамках комплексной оперативной деятельности системы в отношении этих структур потребуют времени; тем не менее правительство какой-либо развивающейся страны, которое само желает начать мероприятия в этом направлении, не следует просить подождать с ними до тех пор, пока не будут опробованы некоторые отборочные экспериментальные схемы. Свою рекомендацию Генеральный директор сформулировал с учетом этих факторов.

Рекомендация

105. Правительствам развивающихся стран следует рекомендовать продолжать осуществление пункта 17а резолюции 44/211 в соответствии с их собственными планами и приоритетами развития и процедурами составления программ и осуществления координации, используя для укрепления своего потенциала в этих целях ту помощь, которую по их просьбе может им предоставить система Организации Объединенных Наций. Генеральный директор должен выявить среди осуществляющих резолюцию стран представительный круг национальных обстоятельств и возможностей и механизмов координации и составления программ и просить особого содействия этих правительств в деле контроля за их опытом. Он должен сообщить об этом опыте и об общем прогрессе в своем ежегодном докладе в 1991 году и всесторонне осветить этот вопрос в трехгодичном обзоре политики в 1992 году, давая дополнительные рекомендации, которые он может счесть уместными.

106. Подразделения системы Организации Объединенных Наций должны продолжать осуществление комплексных оперативных мер системы на страновом уровне под руководством координатора-резидента и в консультациях с правительством, принимая во внимание различные директивные указания, содержащиеся в других резолюциях Генеральной Ассамблеи, и процедуры, созданные их руководящими органами. Информацию об осуществлении этих комплексных оперативных ответных мер также следует включить в ежегодный доклад Генерального директора за 1991 год и в трехгодичный обзор политики в 1992 году.

107. Представляя информацию об осуществлении этого подхода, следует должным образом учитывать последствия пункта 17 для системы Организации Объединенных Наций, в том числе для круга полномочий координатора-резидента. В ежегодном докладе за 1991 год опыт, накопленный в ходе осуществления пункта 17, следует увязать с анализом возможных путей и средств предоставления системой Организации Объединенных Наций на страновом уровне многоотраслевых технических консультаций согласно просьбе, содержащейся в пункте 15с, а также с повышением эффективности представительства системы Организации Объединенных Наций на местах, о необходимости которого говорится в пункте 16. Кроме того, следует также рассмотреть в консультациях с Администратором ПРООН и руководителями других подразделений системы возможные связанные с осуществлением данной резолюции последствия для рабочей нагрузки координатора-резидента в дополнение к его или ее функциям представителя-резидента ПРООН.

III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ

A. Мнения координаторов-резидентов

108. В дополнение к информации, содержащейся в ежегодном докладе Генерального директора за 1990 год (пункты 104-113), в настоящем приложении он приводит в сжатом виде новую информацию о перспективах национального исполнения. В этой информации нашли отражение дополнительные ответы, полученные от координаторов-резидентов, а также результаты тридцать седьмой сессии Совета управляющих ПРООН.

109. Несмотря на то, что в этих дополнительных докладах подтверждается справедливость общих выводов, содержащихся в ежегодном докладе, в них, тем не менее, выделен ряд трудностей, с которыми сталкиваются многие страны, добиваясь более широкого использования национального исполнения программ и проектов, осуществляемых при содействии системы Организации Объединенных Наций. В этих выводах упоминались сложности, которые вызывают правила и процедуры, как у правительств, так и у организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе требования, связанные с ревизией. Нехватка людских ресурсов, в том числе условий, необходимых для функционирования гражданской службы, также упоминалась как одна из серьезных проблем. Создание в рамках правительств подразделений поддержки, функционирующих при содействии ПРООН, для координации исполняемых национальными силами проектов также считалось важным, равно как и обеспечение непрерывного сотрудничества учреждений системы Организации Объединенных Наций.

110. Полученные ответы подтверждают наличие у организаций системы Организации Объединенных Наций различий в практике. Перспективы более широкого использования национального исполнения четко определяются сложившимися местными условиями, такими, как готовность правительства взять на себя большую ответственность за исполнение, уровень организационного и кадрового потенциала и гибкость правительственных финансовых и административных норм. Интересно отметить, что масштабы национального исполнения, похоже, непосредственно не зависят от общего уровня экономического развития. Так, например, некоторые страны, у которых относительно более высокий уровень развития, лишь незначительно используют эту форму, в то время как в определенных менее развитых странах доля национального исполнения может достигать 40 процентов от всех проектов.

111. На данный момент получено 59 ответов от координаторов-резидентов (23 из Африки, 10 из арабских государств, 15 из стран Азии и Тихоокеанского региона, 11 из Латинской Америки и Карибского бассейна и 1 из Европы). Из этой группы 17 координаторов-резидентов работают в наименее развитых странах. Из 24 дополнительных докладов, полученных после подготовки ежегодного доклада, в 10 сообщается об отсутствии в настоящий момент такой формы, как национальное исполнение; в 10 других случаях эта форма используется минимально или начала внедряться совсем недавно и пока не позволяет делать какие-либо выводы.

В. Выводы

112. На основании ответов координаторов-резидентов можно сделать следующие общие выводы:

a) более широкое использование национального исполнения будет достигаться постепенно по мере укрепления потенциала правительственных подразделений и неправительственных организаций на местном уровне;

b) во многих развивающихся странах еще потребуются значительные усилия по созданию потенциала, прежде чем будет достигнуто более широкое применение национального исполнения. Эти усилия должны включать специальную подготовку для национальных должностных лиц, назначенных обеспечивать национальное исполнение. Кроме того, следует предусмотреть создание должностей, предусматривающих работу в течение полного рабочего дня, с соответствующими уровнями окладов, а также принять другие меры, обеспечивающие непрерывное участие этих национальных должностных лиц в процессе национального исполнения;

c) в дополнение к мерам на страновом уровне потребуются определенные шаги на центральном уровне, в том числе упрощение, согласование и адаптация правил и процедур, регулирующих все аспекты проектного цикла, причем особое внимание следует уделять требованиям, связанным с ревизией. Эти изменения следует отразить в простом в использовании руководстве, в котором также следует разъяснить концепции и подходы. В настоящее время несколько координаторов-резидентов сообщили о местных инициативах по созданию руководств. Возможно, целесообразно иметь единое базовое стандартное руководство во избежание возможной путаницы в том, что касается вариантов, которыми могут воспользоваться правительства, особенно в плане участия учреждений в рамках национального исполнения, а также с целью обеспечения полной подотчетности;

d) в связи с тем, что более широкое использование национального исполнения в ряде случаев может предполагать более активное участие отделений ПРООН на местах в поддержке различных услуг, обеспечивающих осуществление, включая непосредственный набор персонала по проекту и закупку оборудования, а также требования, связанные с ревизией, возможно, потребуется дополнительное изучение роли этих отделений на местах;

e) роль специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций также потребует постоянного анализа;

f) большая децентрализация оперативной деятельности Организации Объединенных Наций вплоть до уровня стран будет важным фактором для дальнейшего распространения национального исполнения.

С. Совет управляющих ПРООН

113. В своем решении 90/21 Совет управляющих ПРООН принял комплекс мер, которые, несомненно, будут способствовать более широкому применению национального исполнения проектов, осуществляемых при помощи ПРООН. Особый интерес в этой связи представляет факт признания Советом управляющих ПРООН, что начало нового цикла в

январе 1992 года и введение новых процедур в отношении вспомогательных расходов учреждений предоставят возможность для осуществления и энергичного ускорения процесса выполнения на национальном уровне проектов и программ, получающих помощь Программы развития Организации Объединенных Наций. В оставшийся период времени в 1991 году Совет проведет обзор предложений, касающихся оказания помощи правительствам-бенефициарам в наращивании их потенциала в области управления программами и администрации. Как ожидается, в этом обзоре будут учтены вопросы, касающиеся программного подхода; децентрализация вплоть до уровня стран, в том числе деятельности по управлению проектами; оказание комплексной технической и оперативной поддержки системой Организации Объединенных Наций; упрощение и согласование правил и процедур; и более активное привлечение национальных учреждений и фирм.

IV. НАХОДЯЩИЕСЯ В ОБЩЕМ ПОЛЬЗОВАНИИ ПОМЕЩЕНИЯ И СЛУЖБЫ

A. Общие замечания

114. Генеральный директор в своем всеобъемлющем обзоре политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности за 1989 год (A/44/324, приложение) отметил произошедшие к этому времени события, относящиеся к обзору и рационализации структур на местах. В докладе указывается на достигнутый прогресс и на различные существующие трудности. В нем указывается, что заинтересованные подразделения системы Организации Объединенных Наций поддерживают принцип общего использования помещений и служб и что страновые учреждения также заявили о своей широкой поддержке.

115. В пункте 15d своей резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея постановила "просить все органы, организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с правительствами принимающих стран и без дополнительных расходов для развивающихся стран безотлагательно принять необходимые меры по территориальному объединению своих помещений на страновом уровне, а также просить Генерального директора включить в его годовой доклад об оперативной деятельности информацию о прогрессе, достигнутом в этой области".

116. Несмотря на ранее выявленные трудности, был достигнут прогресс в том, что касается фактического строительства общих помещений (десять стран), проведения активных переговоров (девять стран) и активного рассмотрения этого вопроса (две страны). Необходимо отметить, что объединение помещений было достигнуто во всех учреждениях, где имеется такая возможность и где это позволяют сделать существующие договоренности.

B. Объединенная консультативная группа по вопросам политики

117. Объединенная консультативная группа по вопросам политики, куда входят представители ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП и МФСР, по-прежнему уделяла первоочередное внимание объединению помещений и служб. Для наблюдения за осуществлением каждого проекта объединения помещений, включая планирование, проектирование, финансирование, строительство и управление, была создана постоянная Подгруппа по общим помещениям и услугам.

118. В 12 странах были предприняты шаги по строительству общих помещений для членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики 2/. Кроме того, из Бангладеш, Барбадоса, Бразилии, Гаити, Заира, Зимбабве, Никарагуа, Пакистана и Сальвадора поступили просьбы о строительстве общих помещений, полная стоимость которых, по оценкам, составляет 33 млн. долл. США. Так как за счет имеющихся в настоящее время средств нельзя удовлетворить эти просьбы, Подгруппа изучает следующие альтернативные источники финансирования:

а) вариант, который в настоящее время изучается в Заире, заключается в следующем: правительство передаст ПРООН в дар участок земли, который будет сдан в аренду частной фирме для строительства на нем общих помещений, которые, в свою очередь, будут сданы внаем ПРООН до окончания выплаты стоимости строительства. По окончании договора аренды право собственности вернется к подразделениям системы Организации Объединенных Наций, участвующим в договоре аренды;

б) в Бразилии ведутся переговоры о возможности использования МФСР имеющихся в его распоряжении средств в неконвертируемой бразильской валюте для строительства общих помещений и последующей сдачи их в аренду системе Организации Объединенных Наций с возможностью обратного перехода права собственности после покрытия расходов на строительство к подразделениям, участвующим в договоре аренды.

119. В отношении средств, имеющихся в распоряжении членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики для создания общих помещений, имели место следующие события:

а) по рекомендации Комитета ЮНИСЕФ по административным и финансовым вопросам Правление одобрило выделение для приобретения служебных помещений и размещения сотрудников на местах средств Резервного фонда общим объемом 22 млн. долл. США, из которых 75 процентов (16,5 млн. долл. США) будет выделено для приобретения служебных помещений на местах, что связано в основном с использованием ЮНИСЕФ общих помещений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций;

б) Совет управляющих ПРООН в своем решении 90/44 поручил Администратору использовать Резерв средств для сооружений на местах для приобретения служебных помещений в тех случаях, когда расходы по такому приобретению будут нести организации - члены Объединенной консультативной группы по вопросам политики и другие организации системы Организации Объединенных Наций на местах.

120. Как указано выше, соответствующие подразделения системы Организации Объединенных Наций подчеркнули свою приверженность принципу общих служб и помещений. В этой связи ЮНЕСКО сообщила, что вопрос о создании общих помещений на страновом уровне в настоящее время изучается Специальным комитетом Исполнительного совета и этот вопрос также будет рассмотрен в октябре 1990 года на сто тридцать пятой сессии Совета. Так как почти половина используемых в настоящее время отделений ЮНЕСКО на местах помещений предоставлена принимающими странами на безвозмездной основе, ожидается, что Исполнительный совет призовет к всестороннему изучению положения на местах в соответствии с пунктом 15d резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи.

Примечания

1/ Сложность в определении, согласовании и последующем удовлетворении этих потребностей была одной из главных причин того, что реализуемые при внешнем содействии проекты не давали никаких результатов или оказывались неоправданно дорогим видом вложения внешних ресурсов в ущерб их направлению на освоение внутренних ресурсов и, таким образом, устойчивости на национальном уровне.

2/ Ангола, Бурунди, Вьетнам, Гамбия, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Коморские Острова, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мальдивские Острова, Сан-Томе и Принсипи, Сомали и Уганда.
