



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/47/419
29 September 1992
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок седьмая сессия
Пункт 83 повестки дня

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности

Записка Генерального секретаря

1. Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить доклад о трехгодичном обзоре политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития. Этот доклад был подготовлен во исполнение резолюций 44/211 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года и 46/219 от 20 декабря 1991 года.
2. В своей резолюции 46/219 Генеральная Ассамблея определила темы для всеобъемлющего трехгодичного обзора политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в 1992 году. Она просила представить доклад, содержащий оценки и рекомендации в отношении реформ, одобренных Ассамблеей в резолюции 44/211. Такие вопросы, как роль оперативной деятельности в области науки и техники и развития людских ресурсов и комплексные стратегии профессиональной подготовки, также должны были освещаться. В связи с этим была разработана комплексная и всеобъемлющая методология, с тем чтобы охватить все элементы резолюции 46/219 Ассамблеи в одном докладе, в который входят настоящий основной документ, добавление 1, содержащее анализ и рекомендацию в отношении науки и техники, и добавление 2, содержащее статистическую информацию. Центральная задача при подготовке настоящего доклада заключалась в том, чтобы отразить ход осуществления резолюции 44/211 на местах и дать представление о будущих потребностях. Особое внимание было уделено сбору сведений от стран-получателей помощи, отражающих их оценку хода осуществления нынешних преобразований оперативной деятельности и будущих потребностей.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ	1 - 30	4
А. Изменение в оперативной деятельности	1 - 11	4
В. Методология	12 - 14	7
С. Резюме	15 - 30	8
II. РЕСУРСЫ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ	31 - 36	13
III. РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ	37 - 44	16
IV. ПРОГРАММИРОВАНИЕ	45 - 94	19
А. Меняющиеся условия	45 - 59	19
В. Комплексный оперативный подход	60 - 66	24
С. Программный подход	67 - 71	26
D. Согласование и адаптация программных циклов	72 - 73	28
E. Обеспечение согласованности многосторонней нечрезвычайной продовольственной помощи с национальными программами	74 - 76	29
F. Анализ эффективности, проверка и оценка программ	77 - 83	30
G. Рекомендации в отношении программирования ...	84 - 94	32
V. СИСТЕМА КООРДИНАТОРОВ-РЕЗИДЕНТОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА УРОВНЕ СТРАН	95 - 146	37
А. Система координаторов-резидентов	95 - 115	37
В. Общие помещения	116 - 122	43
С. Децентрализация	123 - 132	44
D. Рекомендации в отношении системы координатора-резидента	133 - 146	48
VI. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ	147 - 160	53

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
VII. СОГЛАСОВАННЫЕ СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ	161 - 182	56
A. Использование национального потенциала	161 - 167	56
B. Потребности в подготовке кадров	168 - 172	58
C. Практикум по вопросам координации	173 - 177	60
D. Рекомендации в отношении подготовки кадров	178 - 182	63

I. ВВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ

A. Изменение в оперативной деятельности

1. Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности проводится в критический момент для развивающихся стран и международного сотрудничества в области развития. Процессом коренного преобразования экономической политики охвачены многие регионы мира. Если некоторым развивающимся странам удалось достичь впечатляющих уровней экономического роста и занятости, то другие по-прежнему испытывают бремя задолженности, пассивных торговых балансов, высоких темпов инфляции и массовой нищеты. Особенно тяжелая подобная ситуация сказывается на положении беднейших стран, которым зачастую едва удается поддерживать экономический рост на уровне, соответствующем темпам роста численности населения 1/.

2. Как отмечается в "Обзоре мирового экономического положения, 1992 год", в 1991 году объем мирового душевого производства сократился на 2 процента после весьма низких показателей в 1990 году 2/. Подобное отсутствие экономического роста оборачивается тяжелыми последствиями для многих регионов мира, поскольку оно ведет к росту безработицы именно в то время, когда стоит задача создания новых рабочих мест для включения в трудовые ресурсы молодежи. Социально-политические последствия этих и связанных с ними явлений проявляются во всех развивающихся странах, вызывая нестабильность, массовую эмиграцию, голод и недоедание. Задача для оперативной деятельности ясна: поддерживать развивающиеся страны в решении стоящей перед ними огромной задачи открытия возможностей в экономической и социальной сферах для своего населения и предоставления основных социальных услуг наиболее уязвимым группам. Ставки высоки: успех означает продуктивное участие активного населения в процессе социально-экономического развития; бездеятельность или провал порождают насилие, нестабильность и крайнюю нищету.

3. В оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, являющейся практическим способом реализации мандатов системы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной сферах, происходят важные перемены, призванные изменить организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития, с учетом реалий 90-х годов. К числу происходящих перемен относятся и реформы в области оперативной деятельности, начатые в соответствии с резолюцией 44/211 Генеральной Ассамблеи 3/, в которой было признано, что усилившаяся взаимозависимость различных аспектов развития, характерная для 90-х годов, требует большей согласованности в деятельности всех элементов системы Организации Объединенных Наций, а также новых подходов к планированию оперативной деятельности с уделением большего внимания комплексной и multidisciplinary поддержке и консультативной помощи. Действующие на местах подразделения системы Организации Объединенных Наций в свою очередь должны учитывать эти новые программные требования на уровне стран.

4. Таким образом, оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций корректируется с учетом новых задач и возможностей, связанных с радикальными и стремительными изменениями, затрагивающими многие регионы мира.

Ориентирами в реализации текущих преобразований служат содержащийся в указанной резолюции призыв обеспечить более комплексное и согласованное планирование сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций; согласование процессов планирования программ системы Организации Объединенных Наций на уровне стран; переход от небольших проектов к более целенаправленным и комплексным программам; укрепление системы координатора-резидента; совершенствование структуры и состава деятельности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран для учета фактических требований программы, а не потребностей организационной структуры системы Организации Объединенных Наций; децентрализация и укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, включая делегирование полномочий, применение подхода, учитывающего специфику страны, и максимальное использование национального потенциала; и меры, призванные предоставить правительствам возможность в полной мере взять на себя исполнение программ и проектов, финансируемых системой Организации Объединенных Наций (см. пункты 15, 17, 18 и 23 резолюции 44/211).

5. Система Организации Объединенных Наций приняла меры по осуществлению резолюции 44/211 по многим направлениям. Что касается международного уровня, то практически все органы системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами сотрудничества в области развития, провели работу по различным аспектам указанной резолюции. На уровне финансирующих программ и учреждений Организации Объединенных Наций Объединенная консультативная группа по вопросам политики, в которую входят Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), приняла ряд конкретных мер по осуществлению резолюции 44/211, отчет о которых ежегодно представляется Генеральной Ассамблее в виде доклада учреждением, выполняющим функции председателя группы, в ходе рассмотрения вопроса об оперативной деятельности. Что касается межучрежденческого уровня, то Административный комитет по координации (АКК) в одном из своих решений, принятых в 1990 году, признал, что резолюция 44/211 имеет важное значение для оперативной деятельности системы, и обязался рассмотреть ход ее осуществления в период 1990-1992 годов. С тех пор рассмотрению мер по осуществлению указанной резолюции уделялось большое внимание в повестке дня Консультативного комитета АКК, отвечающего за оперативную деятельность.

6. По каналам этих механизмов ведется работа во многих областях, определенных в этой резолюции, включая укрепление системы координатора-резидента, создание более целостной структуры, представляющей систему Организации Объединенных Наций на уровне стран, расширение практики делегирования полномочий, улучшение понимания сути программного подхода и расширение национального исполнения проектов 4/. В годовых докладах об оперативной деятельности делался общий обзор принятых системой Организации Объединенных Наций мер, начиная выпуском руководящих принципов, касающихся укрепления системы координаторов-резидентов, и кончая разработкой проекта руководящих принципов в отношении совершенствования процесса планирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций 5/.

7. Что касается отдельных организаций, то, несмотря на нехватку ресурсов, был предпринят ряд инициатив по дальнейшей децентрализации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и осуществлению других аспектов резолюции 44/211. Различные управляющие органы, занимающиеся оперативной деятельностью, приняли решения в областях, связанных с осуществлением резолюции 44/211. Совет управляющих ПРООН, в частности, принял важные решения, касающиеся новых процедур в отношении вспомогательных расходов, национального исполнения и программного подхода, которые в значительной мере определяют характер операций ПРООН и ЮНФПА и оказывают существенное влияние на деятельность учреждений-исполнителей. В решениях о вспомогательных расходах учреждений, принятых Советом управляющих, определены практические меры, позволяющие выделить три основных элемента помощи в осуществлении программ и проектов: техническая поддержка на уровне программ, связанная с непредусмотренными программой услугами; техническая поддержка на уровне проектов; и административная и оперативная поддержка проектов б/. Внедрение нового подхода к вспомогательным расходам и расширение практики национального исполнения ставят ряд конкретных задач, связанных с будущей ролью учреждений-исполнителей в техническом сотрудничестве, что требует постоянного контроля. В отношении национального исполнения также были приняты важные решения, призванные стимулировать более широкое применение этой формы работы с учетом специфических условий каждой страны 1/. По ряду других положений резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи крупные решения были приняты другими межправительственными органами.

8. В 1992 году Генеральный секретарь открыл первый этап работы по реорганизации экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций, включая создание нового Департамента по вопросам экономического и социального развития. Он указал, что будут предприняты дальнейшие шаги по укреплению экономического и социального секторов Организации. В настоящее время он проводит консультации с группой независимых советников высокого уровня по вопросу о будущем направлении деятельности Организации Объединенных Наций в области развития. Кроме того, в своем докладе основной сессии ЭКОСОС 1992 года Генеральный секретарь кратко изложил свой подход к совершенствованию международного сотрудничества в целях развития и повышению роли системы Организации Объединенных Наций. В этом докладе он подчеркнул, что концепция комплексного подхода к международному сотрудничеству и развитию лежит в основе Устава Организации Объединенных Наций. Воплощение в жизнь ориентированной на человека, справедливой и устойчивой модели развития рассматривалось Генеральным секретарем как общая задача, определяющая роль Организации в экономической и социальной сфере. Он также заявил:

"Я глубоко верю в то, что Организация Объединенных Наций должна по-прежнему сосредоточивать свое внимание на деятельности на местах - там, где реализуются экономические, социальные и политические решения. Одновременно с этим важным моментом для обеспечения эффективности деятельности на местах - в поддержку национальных мероприятий - является более высокий уровень координации".

В том же контексте Генеральный секретарь указал, что он намерен энергично добиваться единого представительства Организации Объединенных Наций на уровне стран как средства повышения эффективности и планомерности помощи, оказываемой Организацией, включая ее программы, и содействия расширению сотрудничества в рамках всей системы 8/.

9. Эти концепции получили решительную поддержку со стороны участников этапа совещаний на высоком уровне в рамках основной сессии Экономического и Социального Совета 1992 года, о чем говорится в пункте 16 резюме Председателя:

"Получило широкую поддержку мнение о необходимости проанализировать взаимосвязь между работой различных элементов Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, с тем чтобы добиться оптимальной отдачи, эффективности и действенности. Была также подчеркнута важность совершенствования координации деятельности Организации Объединенных Наций в этих областях с особым акцентом на межсекторальные вопросы, в том числе - в рамках единого подхода к работе на местах - на повышение роли и эффективности координаторов-резидентов".

10. На той же сессии Совет создал специальную рабочую группу открытого состава, которая будет заниматься разработкой рекомендаций в отношении совершенствования международного сотрудничества в целях развития и разъяснения роли системы Организации Объединенных Наций. Итоги этой работы окажут существенное и непосредственное влияние на будущее направление оперативной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Решения, принятые на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (особенно Повестка дня на XXI век), также окажут существенное влияние на будущие направления оперативной деятельности.

11. В соответствии с резолюцией 46/219 об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в настоящем докладе дается оценка прогресса, достигнутого в работе по осуществлению резолюции 44/211, намечаются направления оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на будущее с учетом последних тенденций в этой области. Основное внимание в нем уделяется процессу повышения эффективности и действенности сотрудничества в области развития с помощью системы Организации Объединенных Наций, а также средствам и механизмам, необходимым для достижения этой цели.

В. Методология

12. Оценка осуществления этих и других соответствующих положений резолюции 44/211 представляет собой очень сложную задачу. Приоритеты, установленные в резолюции 46/219, реализовывались на протяжении всего процесса. Внимание было сосредоточено на вопросах оценки осуществления на страновом уровне оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в областях, определенных Генеральной Ассамблеей, и определения необходимости дальнейшего руководства в области политики.

13. Существенным фактором сотрудничества в области развития в глобальном масштабе является большое многообразие условий и потребностей развивающихся стран. Поэтому при всякого рода широких обещаниях следует учитывать разнообразие и сложность страновых условий и наличие различных национальных потребностей в отношении оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. При подготовке оценки, содержащейся в настоящем докладе, было изучено большое количество примеров. Хотя описать конкретные обстоятельства, с которыми связаны эти примеры, не представляется возможным, вероятно, есть смысл отметить, что для 27 из 115 включенных в обзор стран были характерны особые обстоятельства, включая крупные волнения или катастрофические последствия природных явлений. Само собой разумеется, что в таких случаях оперативная деятельность должна быть направлена прежде всего на удовлетворение неотложных потребностей, хотя при этом, вероятно, существует возможность некоторого среднесрочного планирования. Две трети стран находятся в особенно сложных экономических условиях, при этом более чем в 30 странах осуществляются программы структурной перестройки, оказывающие серьезное воздействие на основы макрополитики, определяющие условия оперативной деятельности. Хотя проведение углубленного анализа взаимосвязи этих факторов и вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе, не представляется возможным, она никогда не упускается из виду.

14. Анализ, содержащийся в настоящем докладе, основан на информации из различных источников:

a) выводов четырех экспертных миссий в 12 развивающихся странах в период с 8 февраля по 11 марта 1992 года. Миссии возглавлялись опытными старшими консультантами. В их состав входили представители некоторых учреждений. Состоялся обмен мнениями между должностными лицами органов государственной власти, координаторами-резидентами, представителями других организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе международных финансовых учреждений и двусторонних доноров;

b) Сто одного ответа на вопросники, направленные всем координаторам-резидентам Организации Объединенных Наций, а через них - другим страновым представителям организаций системы Организации Объединенных Наций;

c) письменных ответов на один из вопросников организаций системы Организации Объединенных Наций и сведений, полученных в результате прямых консультаций Консультативного комитета, отвечающего за оперативную деятельность, со всеми организациями системы Организации Объединенных Наций;

d) семидесяти одного ответа на серию вопросов, направленных правительствам как развивающихся, так и развитых стран.

C. Резюме

Основные выводы

15. Основные выводы, вытекающие из оценки, содержащейся в настоящем докладе, могут быть вкратце изложены следующим образом:

а) положения резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи остаются в силе. Основные положения этой резолюции составляют прочную основу для реформы в области программирования, полного использования национальных потенциалов, в том числе посредством национального исполнения, децентрализации и укрепления системы координаторов-резидентов и расширения присутствия на страновом уровне системы Организации Объединенных Наций, позволяющего реагировать на потребности программ; для обеспечения полного выполнения положений данной резолюции необходимо предпринять дополнительные шаги;

б) система Организации Объединенных Наций приняла многочисленные меры в целях выполнения резолюции на межправительственном уровне и путем осуществления индивидуальных и коллективных действий на секретариатском уровне. Различия в понимании и применении оперативных концепций, например, программного подхода, сохраняются, и в целях реализации оперативных мер, например, децентрализации, используются различные методы;

в) задача, стоящая в настоящее время перед системой Организации Объединенных Наций, заключается в том, чтобы определить, как наилучшим образом и в более полном объеме претворить в жизнь основные положения резолюции и осуществить дальнейшие шаги, направленные на удовлетворение потребностей развивающихся стран, посредством технической поддержки за счет наиболее эффективных источников, существующих в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Подчеркивается решающая роль правительств стран-получателей помощи и их ответственность за эффективное осуществление оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций.

16. В главе II рассматриваются исторические и международные экономические факторы, которые влияют на обеспеченность ресурсами для целей развития (включая международную задолженность, торговлю, экологически устойчивое развитие, основные потребности людей, международные потоки инвестиций, в том числе передачу технологии, и организационную основу для руководства деятельностью многосторонних организаций). В этой главе рассматриваются потоки ОПР и указывается, что их величина по-прежнему составляет половину целевого показателя, установленного Генеральной Ассамблеей, а также здесь же содержится анализ взносов на оперативную деятельность в период с 1981 по 1991 год.

17. Признание важности развития, в центре внимания которого находится человек, не является новым моментом, но при этом имеет место уделение большего внимания претворению этой концепции в жизнь. В главе III содержится краткий обзор нынешней роли оперативной деятельности в области развития людских ресурсов. Эта концепция имеет первостепенное значение для эффективной интеграции оперативной деятельности на этапах программирования и осуществления. Поддержка в целях развития людских ресурсов включает в себя совместные усилия многих организаций системы Организации Объединенных Наций по оказанию содействия осуществляемой на национальном и международном уровнях деятельности по искоренению нищеты и удовлетворению совокупности основных потребностей всех народов, а также общему расширению возможностей людей.

18. В главе IV описываются последние меры в области программирования, направленные на повышение эффективности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. В различных обстоятельствах, включая довольно жесткие условия программ структурной перестройки, организации системы Организации Объединенных Наций работают над обеспечением комплексного оперативного реагирования на национальные приоритеты и стратегии. Введение программного - вместо проектного - подхода в настоящее время ведет к изменению того, как правительства, система Организации Объединенных Наций и все партнеры в области развития (включая международные финансовые учреждения и неправительственные организации) подходят к вопросам координации в целях достижения национальных целей, будь то секторальных, межсекторальных, многодисциплинарных или тематических. Определенный прогресс был достигнут в деятельности по обеспечению согласования программных циклов системы Организации Объединенных Наций с соответствующими циклами правительств, по интеграции многосторонней нечрезвычайной продовольственной помощи и национальных программ и по осуществлению обзора и оценки выполнения программ, однако имеются возможности достижения большего прогресса, и в пунктах 84-94 высказываются соответствующие рекомендации.

19. Система координаторов-резидентов взяла на себя выполнение функций группового руководства в вопросах интеграции и координации деятельности системы Организации Объединенных Наций, осуществляемой с учетом потребностей развивающихся стран. В главе IV наряду с оценкой многих функций координатора-резидента, выполняемых им в интересах соответствующей страны и системы Организации Объединенных Наций, рассматриваются инициативы, реализация которых привела бы к еще большему усилению координации в рамках системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения воздействия на страновом уровне. В обзоре отмечается необходимость дополнительных действий и поддержки системы координаторов-резидентов на уровне системы Организации Объединенных Наций и штаб-квартир. Упрощение и согласование административных и программных процедур, используемых для целей координации, общие помещения и децентрализация относятся к числу вопросов, рассматриваемых в этой связи. Ряд соответствующих рекомендаций высказывается в пунктах 133-146.

20. Практика национального исполнения получает распространение во всех регионах и странах. Меры, направленные на содействие ее распространению, рассматриваются в главе VI. Обсуждается целый ряд текущих вопросов, требующих внимания, в том числе меры по укреплению потенциала в плане исполнения, упрощение и согласование правил и процедур, а также необходимость обеспечения отчетности.

21. Большое внимание уделяется необходимости укрепления и использования национального потенциала. Эффективная деятельность системы Организации Объединенных Наций в области подготовки кадров является необходимым условием содействия расширению участия национальных кадров в программировании и национальном исполнении. В главе VII отмечается факт постоянной нехватки квалифицированных кадров во многих развивающихся странах и, наряду с этим, в общих чертах описываются возможности скоординированной деятельности системы Организации Объединенных Наций по осуществлению профессиональной подготовки

национальных кадров и сотрудников системы Организации Объединенных Наций. Национальные кадры проходят профессиональную подготовку по таким вопросам, как процедуры и потребности системы; разработка проектов и составление программ; национальное исполнение и управление программами; касающиеся существа тематические аспекты, которые представляют интерес для их правительств.

22. Особое внимание уделяется той важной роли, которую играют в достижении целей развивающихся стран наука и техника. В добавлении 1 рассматриваются последние достижения, а также способы интеграции науки и техники в процесс программирования системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения учета потребностей развивающихся стран.

Взгляды правительств

23. Многообразие национальных приоритетов, возможностей и условий отражается в восприятии правительствами сильных и слабых сторон оказываемой системой Организации Объединенных Наций поддержки в целях развития. Однако за разнообразием мнений просматривается ряд общих моментов, из которых одни являются позитивными, а другие – требующими большего внимания. Последние указывают на те направления осуществления изменений, которые система Организации Объединенных Наций должна изучить в целях обеспечения сохранения своей значимости и эффективности с точки зрения удовлетворения потребностей правительств в области развития.

24. Одна из точек зрения, разделяемая всеми ответившими правительствами, заключалась в том, что система Организации Объединенных Наций посредством своей оперативной деятельности оказывает услугу уникального характера. Ее сравнительное преимущество обусловлено тем, что она аполитична, беспристрастна и способна действовать с учетом соответствующих особенностей в самых различных национальных условиях. Системе Организации Объединенных Наций отводится важная роль в мобилизации мирового общественного мнения в интересах развивающихся стран. Другое широко выражавшееся позитивное мнение заключалось в том, что система Организации Объединенных Наций обеспечивает сравнительную гибкость ответных мер, что особенно важно в чрезвычайных ситуациях или в таких обстоятельствах, которые требуют быстрой переориентации приоритетов и подхода при возникновении непредвиденных национальных потребностей. Некоторые правительства выразили особую признательность за содействие Организации Объединенных Наций, оказанное в целях координации помощи, и за привлечение ресурсов извне системы из правительственных и неправительственных источников.

25. Правительства решительно выступают за переход к программному подходу. Однако необходимо, чтобы в рамках этого подхода учитывались особенности конкретных стран и чтобы он поддерживался гибкими оперативными механизмами системы Организации Объединенных Наций. У национальных учреждений, на которые возложены функции управления программами, может возникнуть потребность в технической – а иногда административной – поддержке в целях управления межсекторальными и секторальными программами, а также обеспечения других связей.

26. Некоторые правительства продолжают заявлять о своей озабоченности по поводу того, каким образом организации системы Организации Объединенных Наций подходят к вопросам разработки программ. Осуществление системой Организации Объединенных Наций более согласованных ответных мер и совместных действий рассматривается в качестве необходимого условия удовлетворения национальных потребностей. Многие правительства и должностные лица системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне разделяют мнение о необходимости наделения представителей на страновом уровне более широкими и более единообразными полномочиями по утверждению и корректировке бюджетов по программам и обеспечения сотрудничества в целях осуществления согласованных ответных мер системы в соответствии с приоритетами национальных программ.

27. Налицо широкая поддержка деятельности, направленной на укрепление системы координаторов-резидентов и обеспечение большей согласованности в вопросах представленности системы Организации Объединенных Наций на местах. Нередко подчеркивалась важность того обстоятельства, что система Организации Объединенных Наций выступает за эффективное руководство со стороны координаторов-резидентов. Правительствами были также подняты вопросы необходимости наделения координаторов-резидентов конкретными полномочиями по координации, обеспечения большей четкости руководящих принципов системы Организации Объединенных Наций, расширения функций по утверждению и соответствующей квалификации, а также необходимости содействия усилению согласованной поддержки координатора-резидента как группового руководителя со стороны системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, на последней сессии Экономического и Социального Совета был высказан ряд соображений в пользу более единообразного подхода Организации Объединенных Наций на страновом уровне и заявлено о поддержке такого подхода.

28. К числу потребностей, испытываемых большинством развивающихся стран, относится потребность в своевременно предоставляемой и актуальной внешней информации. Правительства нуждаются в информации, касающейся, прежде всего, технических достижений и тенденций, а также международных событий, которые оказывают воздействие на их усилия по наращиванию своего потенциала.

29. К числу других серьезных недостатков относятся громоздкость процедур и значительные различия в административных правилах организаций. Согласно широко распространенному мнению, необходимо повысить общую эффективность системы и сократить продолжительность задержек с предоставлением основных услуг. В этой связи имела место широкая поддержка общесистемного упрощения и согласования процедур, обеспечения большей гибкости административного управления и большей согласованности программных циклов с соответствующими циклами правительств стран-получателей помощи.

30. Наконец, ответы стран свидетельствуют о наличии целого ряда потребностей, отражающих национальные возможности стран-получателей помощи. Существует широкая потребность в помощи в области развития людских ресурсов, направленного на укрепление потенциала стран в сфере управления процессом своего социально-экономического развития. Особое стремление получить помощь Организации Объединенных Наций в целях содействия разработке экономической политики и созданию соответствующих механизмов, удовлетворения основных потребностей

людей и уменьшения остроты проблемы нищеты проявляют наименее развитые страны и страны, в которых осуществляются программы структурной перестройки. Некоторые правительства особенно рассчитывают на способность системы Организации Объединенных Наций давать объективные консультации, иногда по вопросам политики, затрагивающим жизненно важные интересы, и оказывать им помощь в организации "круглых столов", национальных оценок и программ технического сотрудничества и других процессов в целях установления национальных приоритетов и определения внешних потребностей. Существует мнение о необходимости более полного и более комплексного использования для этого технического потенциала учреждений Организации Объединенных Наций. Вместе с тем некоторые правительства стремятся включить новейшие технологии в свои национальные программы развития, и техническая помощь системы Организации Объединенных Наций необходима им главным образом в отдельных направлениях деятельности.

II. РЕСУРСЫ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

31. Когда Генеральная Ассамблея провозгласила первое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций (60-е годы), она не установила никаких целевых заданий. Перед завершением Десятилетия получила широкую поддержку необходимость в определении базисных величин для оценки достигнутых успехов, и, когда Генеральная Ассамблея провозгласила второе Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, она приняла комплекс целевых заданий, в том числе показатель желательного уровня официальной помощи в целях развития. К каждой развитой стране был обращен настоятельный призыв предоставить ресурсы по линии официальной помощи в целях развития в размере 0,7 процента ВВП. Хотя уровни помощи продолжают оставаться намного ниже установленного процентного показателя, величина 0,7 процента ВВП по-прежнему является показателем, используемым для оценки объема помощи, предоставляемой странами-донорами. Объем помощи ряда менее крупных развитых стран соответствовал целевому показателю или превышал его. В целом уровень потоков официальной помощи в целях развития по-прежнему составляет половину целевого показателя в размере 0,7 процента ВВП, установленного Ассамблеей.

32. Другие целевые задания, связанные с объемом официальной помощи в целях развития, установлены в отношении наименее развитых стран. Ряд стран-доноров взяли на себя обязательство предоставить наименее развитым странам по линии официальной помощи в целях развития 0,15 процента ВВП. К тем странам, объем помощи которых превысил эту величину, была обращена просьба достичь уровня 0,20 процента ВВП.

33. Рассмотрение вопроса об объеме ресурсов в целях развития вышло далеко за рамки обсуждения желаемого уровня официальной помощи в целях развития. В настоящее время внимание сосредоточено на следующих важнейших вопросах:

а) Международная задолженность: согласно последним имеющимся данным (1990 год), общая задолженность группы развивающихся стран развитым странам, коммерческим банкам и многосторонним финансовым учреждениям составляет 1,3 трлн. долл. США.

b) Торговля: развивающиеся страны теряют значительный объем ресурсов ввиду того, что в функционировании международных рынков имеется элемент дискриминации. Политика протекционизма ограничивает или блокирует экспорт некоторых видов продукции развивающихся стран, по которым эти страны имеют бесспорное преимущество с точки зрения их конкурентоспособности. К этой категории относятся текстиль и ряд сельскохозяйственных товаров. Существуют также жесткие ограничения в отношении экспорта самой рабочей силы из развивающихся стран.

c) Окружающая среда: поскольку возросло понимание важнейших экологических проблем, стало очевидным, что сохранение нынешних моделей использования ресурсов нанесет необратимый катастрофический ущерб экосистеме Земли. Согласно оценкам, содержащимся в документах, которые находились на рассмотрении Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, в течение следующего десятилетия развивающимся странам придется израсходовать порядка 600 млрд. долл. США в год, с тем чтобы обеспечить переход к экологически устойчивому развитию. Из указанной суммы на долю ресурсов из внешних источников ежегодно будет приходиться 125 млрд. долл. США.

d) Недавние международные события:

i) недавние международные события открыли перспективу возможного перевода на цели развития средств в размере приблизительно 1 млрд. долл. США, ежегодно расходуемых странами мира в военных целях. Это касается как развитых, так и развивающихся стран. В настоящее время общий ежегодный объем официальной помощи в целях развития, предоставляемой как на двусторонней, так и на многосторонней основе, составляет примерно 50 млрд. долл. США;

ii) поскольку в настоящий момент большинство развивающихся стран применяют подходы, в большей мере сориентированные на рынок, ряд развивающихся стран отказались от моделей централизованно планируемой экономики и приняли законодательные и другие меры в целях привлечения иностранных инвестиций. Сейчас признается, что вопросы руководства и управления занимают центральное место в процессе экономического развития. В совокупности вышеупомянутые изменения могут способствовать расширению потока ресурсов в целях развития и повышению эффективности их применения.

e) Народонаселение: за первые три десятилетия развития Организации Объединенных Наций численность населения стран развивающегося мира увеличилась вдвое, при этом она возросла с двух миллиардов человек в 1960 году до четырех миллиардов в 1990 году. Быстрые темпы прироста населения будут по-прежнему иметь место в течение всего четвертого Десятилетия развития. Как отмечено в Международной стратегии развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, 90-е годы будут отмечены наиболее значительным по сравнению с любым десятилетием в истории приростом населения в развивающихся странах, который существенно превысит 20 процентов.

f) Помощь в целях развития и основные потребности: в 1988-1989 годах на программы в таких областях, имеющих приоритетное значение для человека, как начальное образование, первичное медико-санитарное обслуживание, снабжение безопасной питьевой водой, санитарно-гигиеническое обслуживание, планирование семьи и питание было направлено лишь 6,5 процента от общего объема двусторонней официальной помощи в целях развития. В течение того же периода объем многосторонней помощи в указанных программных областях составил 9,9 процента. Как отмечалось, 10 стран, на долю которых приходится более 70 процентов бедного населения мира, получают лишь четвертую часть глобальной помощи.

g) Потоки инвестиций:

i) в 80-е годы общий объем мировых иностранных прямых инвестиций увеличился в три раза, при этом он вырос с 500 млрд. долл. США в 1980 году до более чем 1,5 трлн. долл. США в 1990 году. Начиная с 1984 года ежегодные темпы увеличения потоков инвестиций в развивающиеся страны составляли примерно 16 процентов. Наибольший объем инвестиций в развивающиеся страны - примерно 61 процент - приходится на Азию; приблизительно 32 процента - на Латинскую Америку и Карибский бассейн; а потоки инвестиций в Африку по-прежнему оставались на низком уровне - 7 процентов. Согласно данным издания "The World Investment Report 1991", глобальный отток ресурсов с начала 80-х годов рос беспрецедентными темпами, составлявшими 30 процентов в год, т.е. в три раза быстрее, чем рост мирового экспорта, и в четыре раза быстрее, чем рост мирового производства. Стремясь воспользоваться этим важнейшим новым источником роста, в 1990 году примерно 30 стран из развивающихся регионов и Центральной и Восточной Европы либерализовали свои режимы иностранного инвестирования;

ii) иностранное инвестирование охватывает передачу технологии и "ноу-хау", а также развитие управленческих и технических навыков. Происшедшее за последние пять десятилетий общее смещение центра тяжести с секторов горнодобывающей промышленности, плантационного сельского хозяйства и коммунального обслуживания на производство трудоемких товаров и услуг в секторах легкой промышленности открывает огромные возможности для занятости и внедрения новой техники, в том числе разработки и освоения новых технологий. Именно в этой области деятельность системы Организации Объединенных Наций, направленная на развитие людских ресурсов, может сыграть стратегическую роль в деле увеличения объема и повышения качества ресурсов в целях развития.

h) Организационные рамки: как указано в ряде исследований, организационные рамки, особенно управление нынешней многосторонней системой сотрудничества в целях развития, несмотря на очевидную полезную роль, которую они играют за счет направления многосекторальной и политически нейтральной помощи в целях развития, необходимо еще более укрепить. Этот вопрос в

предварительном порядке обсуждался на последней сессии Экономического и Социального совета и будет рассмотрен, в частности, в связи с деятельностью его специальной рабочей группы открытого состава.

34. Достижение подлинно международного консенсуса по новым подходам к сотрудничеству в целях развития должно быть неотъемлемой составной частью процесса перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. Этот процесс должен привести к повышению эффективности оперативной деятельности и к более широкой мобилизации имеющихся ресурсов в целях развития. По мере направления по линии системы Организации Объединенных Наций более значительного объема ресурсов и проведения реформ оперативной деятельности значительные объемы этих новых ресурсов могут использоваться с большей эффективностью.

35. В приведенной ниже таблице отражены взносы на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций за последние 10 лет. Дополнительные статистические данные содержатся в добавлении II.

36. Расходы по субсидиям на оперативную деятельность по линии системы Организации Объединенных Наций приводятся в номинальном выражении. В таблице не приводится полная информация о положении с производимыми по каналам системы Организации Объединенных Наций взносами на оперативную деятельность, которые помимо отраженных в таблице субсидий на цели развития включают в себя предоставляемые на коммерческих условиях займы Всемирного банка, региональных банков развития и соответствующих финансовых учреждений, а также средства, предоставляемые в рамках оказания помощи беженцам, гуманитарной и специальной экономической помощи и чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий. Исключительное увеличение сумм взносов на деятельность МПП и внебюджетных взносов за период 1990-1991 годов объясняется особыми обстоятельствами, сложившимися вследствие выделения международными неправительственными организациями значительного объема дополнительных ресурсов на деятельность по урегулированию чрезвычайных ситуаций.

III. РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ

37. В пункте 27 своей резолюции 46/219 Генеральная Ассамблея вновь подтвердила важность развития людских ресурсов и предложила включить в настоящий доклад оценку и соответствующие рекомендации по усилению поддержки, которую оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций оказывает секторам, жизненно важным для развития людских ресурсов. В настоящей главе кратко анализируется роль оперативной деятельности в развитии людских ресурсов.

38. Важность развития людских ресурсов признается давно. В обоснование целесообразности любых усилий в области развития, будь то национальных, двусторонних или многосторонних, традиционно приводится довод о том, что они направлены на улучшение жизни людей. Однако эта теория не всегда находит отражение в политике и практической деятельности. На национальном и

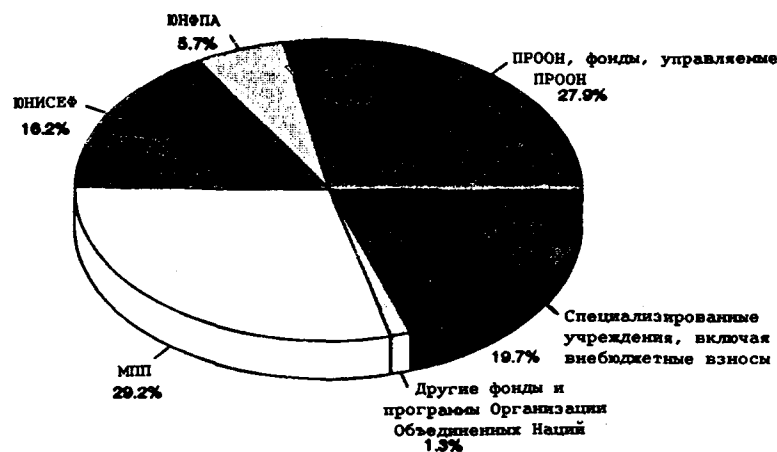
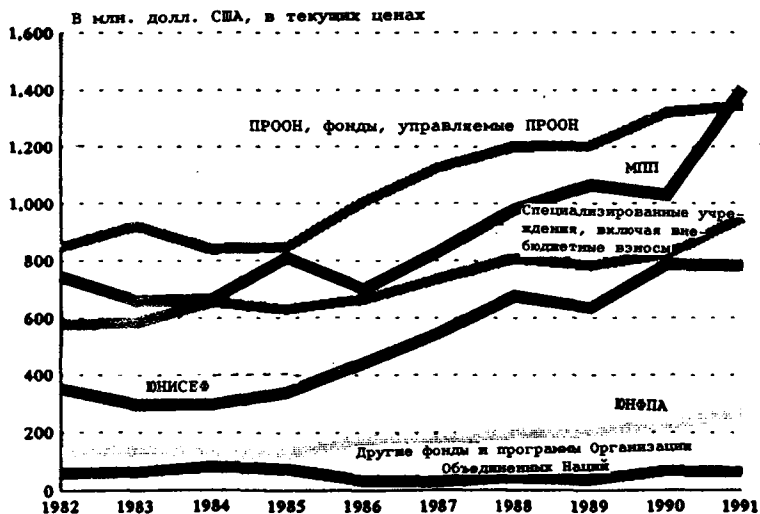
Таблица. Взносы правительств и взносы из других источников, в номинальном выражении, на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций и изменение за предыдущий год, в процентах: 1982-1991 годы
(В млн. долл. США, в текущих ценах)

	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
1. Взносы в ПРООН и в фонды, управляемые ПРООН	847.6	12	921.1	9	840.5	(9)	847.9	1	1 006.8	19	1 125.8	12	1 201.9	7	1 205.1	0	1 321.4	10	1 345.3	2
2. Взносы в ЮНФПА	134.4	6	136.0	1	131.2	(4)	128.2	(2)	174.3	36	175.0	0	195.8	12	203.7	4	227.8	12	272.6	20
3. Взносы в ЮНИСЕФ	352.1	35	296.8	(16)	297.9	0	340	14	440.2	29	547.5	24	676.8	24	635.8	(6)	785.7	24	781.6	(1)
4. Взносы в другие фонды и программы Организации Объединенных Наций	59.7	86	62.4	5	81.9	31	73.8	(10)	33.9	(54)	29.4	(13)	43.9	49	35.7	(19)	66.8	87	63.1	(6)
5. Взносы в МПП	745.0	10	661.1	(11)	663.5	0	809.4	22	701.1	(13)	832.1	19	981.3	18	1 064.6	8	1 029.1	(3)	1 404.6	36
6. Взносы на оперативную деятельность специализированных учреждений, включая внебюджетные взносы	577.9	17	583.7	1	656.1	12	630.9	(4)	665.4	5	736.3	11	808.8	10	783.3	(3)	821.4	5	948.6	15
Всего	2 716.7	16	2 661.1	(2)	2 671.1	0	2 830.2	6	3 021.7	7	3 446.1	14	3 908.5	13	3 928.2	1	4 252.2	8	4 815.8	13

Источник: Всеобъемлющие статистические данные об оперативной деятельности в целях развития за 1991 год (A/46/206/Add.4-E/1991/93/Add.4) и данные для статистического добавления к докладу за 1992 год (A/47/419/Add.2).

Взносы правительств и взносы из других источников на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций

Взносы правительств и взносы из других источников на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций, 1991 год



международном уровнях развитию людских ресурсов по-прежнему уделяется недостаточное внимание. Как развивающиеся страны не смогли добиться того, чтобы их нужды воспринимались в качестве обязательного условия при формировании экономических приоритетов на глобальном уровне, так и более бедные слои населения не сумели сделать этого на национальном уровне.

39. У богатых слоев любой общины, как на межстрановом уровне, так и внутри страны, есть все необходимые знания и опыт и соответствующие организации для обеспечения своего собственного благополучия. У бедных слоев этого нет. Суть нового подхода к развитию людских ресурсов в системе Организации Объединенных Наций состоит в том, что он направлен на предоставление обездоленным средств, с помощью которых они могли бы добиваться улучшения собственного положения. В самом элементарном смысле это означает расширение их возможностей по удовлетворению потребностей в продовольствии, воде, жилье, медицинском обслуживании и таких основных услугах, как образование, охрана здоровья, включая планирование семьи. Кроме того, это означает оказание им содействия в развитии их технических навыков, сохранении окружающей их среды, расширении их духовных запросов, защите их собственных прав человека и обеспечении правильного управления.

40. Развитие людских ресурсов - задача, с решением которой связаны мандаты и функции широкого круга организаций системы Организации Объединенных Наций. В активе многих из них большое количество проведенных мероприятий в поддержку развития людских ресурсов. В этой связи следует упомянуть о работе, проделанной Международной организацией труда (МОТ), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, МФСР, региональными комиссиями и Всемирным банком. Оказание поддержки развивающимся странам в создании потенциала для развития людских ресурсов и укрепления организационной основы является одним из основных направлений деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития.

41. Для системы Организации Объединенных Наций концепция развития людских ресурсов также является обновленной основой для интеграции секторальных мероприятий в общие цели и стратегии в поддержку национальной политики. Горизонтальные и межсекторальные связи внутри системы можно усовершенствовать на общеприемлемой концептуальной основе. Более того, можно установить связи между частным и государственным секторами. Что же касается наличия ресурсов для обеспечения развития на предсказуемой основе, то этот вопрос может быть рассмотрен всесторонне и конструктивно.

42. В концепцию развития людских ресурсов добавились межсекторальные аспекты, которым в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций уделяется все большее внимание. Например, ПРООН и ЮНИСЕФ в сотрудничестве с другими учреждениями (такими, как ЮНЕСКО, МОТ и ЮНФПА) оказывают правительствам помощь в подготовке страновых стратегий в области развития людских ресурсов, в которых социальные задачи ставятся на один уровень с задачами экономического роста. ЮНИСЕФ оказывает также помощь большому числу

стран в разработке всеобъемлющих программ действий в интересах детей в рамках осуществления решений, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей в 1991 году. ВОЗ оказала в ряде стран поддержку инициативам, предусматривающим проведение анализа стратегий здравоохранения в части их аспектов развития на макроуровне. ЮНФПА оказывает в некоторых странах помощь в проведении обзора всеобъемлющих программ и разработки стратегий в области народонаселения в соответствии с положениями Амстердамской декларации, включая стратегии, например, в области планирования народонаселения и безопасного материнства, действуя на межучрежденческой основе. Объединенная консультативная группа по вопросам политики посвятила два совещания высокого уровня обсуждению вопросов развития людских ресурсов, рассмотрев на одном из них общие задачи, связанные с более тщательным учетом человеческого фактора в процессе развития, и обсудив на другом проблему нищеты. В настоящее время учреждения взаимодействуют друг с другом в рассмотрении вопроса о прагматических, практических путях укрепления национального потенциала в области статистики развития людских ресурсов, что могло бы способствовать более комплексному планированию, финансированию и контролю за решением социально-экономических задач.

43. В связи с тем, что внимание вновь заостряется на развитии людских ресурсов, открываются новые возможности для оперативной деятельности, особенно в контексте перехода на программный подход и национальное исполнение. Отныне система Организации Объединенных Наций может сосредоточить свое внимание на взаимосвязанных вопросах в таких секторах, как здравоохранение, образование, народонаселение, питание и жилье, которые могут интересовать широкий круг организаций. Система Организации Объединенных Наций все шире использует программный подход в поддержку национальных стратегий, организуя межучрежденческое сотрудничество на основе разработанных с учетом человеческого фактора целей и стратегий. Они представляют собой прочную основу для обеспечения более последовательного и согласованного подхода.

44. Кроме того, новый подход к развитию людских ресурсов открывает возможность подлинного сотрудничества по целому ряду важных приоритетов, включая смягчение остроты проблемы нищеты, наращивание технического потенциала и содействие экологически устойчивому росту в контексте укрепления национальной безопасности и установления более равноправных экономических отношений между богатыми и бедными. Такой консенсус мог бы стать одной из целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, с предложением о проведении которой выступил Экономический и Социальный Совет в его решении 1991/30.

IV. ПРОГРАММИРОВАНИЕ

A. Меняющиеся условия

45. Ответственность за разработку направлений сотрудничества в области развития и руководство таким сотрудничеством лежит в первую очередь на правительствах (см. пункт 2 резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи). Роль системы Организации Объединенных Наций заключается в поддержке национальных

властей в разработке стратегий и мобилизации ресурсов. В условиях изменения ролей во взаимоотношениях правительств и системы Организации Объединенных Наций и в рамках трехсторонних взаимоотношений между правительствами, финансирующими учреждениями и учреждениями-исполнителями происходит значительная переориентация деятельности системы Организации Объединенных Наций с оказания помощи в исполнении проектов на предоставление консультативных услуг в области политики и технической поддержки на ранних стадиях разработки стратегий. Функционирование системы Организации Объединенных Наций меняется, побуждаемое к тому потребностями на страновом уровне и улучшением возможностей на национальном уровне.

46. То обстоятельство, что носящим многодисциплинарный характер аспектам политики в оперативной деятельности придается все более важное значение, имеет серьезные последствия для будущего функционирования системы. В этой связи потребуются скоординированно мобилизовать основной технический персонал и соответствующий потенциал в целом круге социально-экономических областей, начиная от национальных и кончая международными источниками. Это также потребует глубокого знания местных условий и местных организаций и способности наладить с ними тесное сотрудничество.

47. В целом укреплению тенденции к проведению многодисциплинарной политики в рамках деятельности системы Организации Объединенных Наций способствует то обстоятельство, что центральное место в процессе развития отводится человеческому фактору. Такой подход отражает веру в то, что развитие - это непрерывный процесс, охватывающий широкий круг проблем: от искоренения нищеты и удовлетворения основных потребностей до развития высочайших навыков и реализации обществами всех имеющихся у них возможностей. Оперативная деятельность, осуществляемая в поддержку этого процесса, направленность и темпы которого устанавливаются в соответствии с национальными стратегиями и политикой, строятся с учетом неизменно высоких стандартов, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций и других универсальных документах.

48. Уникальные по своему характеру ресурсы системы Организации Объединенных Наций мобилизуются на основе принятия совместных мер в поддержку национальных стратегий в области развития людских ресурсов, искоренения нищеты, устойчивого развития, народонаселения и других социально-экономических приоритетов. На последней сессии ЭКОСОС были рассмотрены вопросы, касающиеся такого сотрудничества, как в рамках этапа координации, так и в рамках этапа деятельности. В заявлении Председателя Совета в заключение этапа координации содержался ряд конкретных предложений по сотрудничеству в искоренении нищеты и мерам борьбы с пандемией ВИЧ/СПИДа со стороны системы Организации Объединенных Наций, в том числе предложения, касающиеся:

а) подготовки общей конкретной стратегии совместной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций по смягчению остроты проблемы нищеты; такая стратегия должна быть подготовлена под общим руководством координаторов-резидентов;

b) Бреттон-вудские учреждения и остальные организации системы Организации Объединенных Наций должны более тесно сотрудничать для обеспечения того, чтобы вопросы, связанные со смягчением остроты проблемы нищеты, учитывались при разработке и осуществлении программ структурной перестройки;

c) аналитический потенциал системы Организации Объединенных Наций должен более тесным образом увязываться с оперативным потенциалом системы на страновом уровне;

d) в связи с пандемией ВИЧ/СПИДа организации системы Организации Объединенных Наций должны продолжать разрабатывать подробные предложения в отношении механизмов координации на страновом уровне, которые позволят укрепить координационный потенциал правительств принимающих стран;

e) обеспечение эффективной координации технического сотрудничества в странах должно быть первоочередной задачей для всех фондов и учреждений, оказывающих помощь в проведении мероприятий в области ВИЧ/СПИДа. В этой связи должна быть укреплена роль координаторов-резидентов.

Эти и другие приоритетные вопросы требуют от системы Организации Объединенных Наций более эффективных форм сотрудничества на страновом уровне.

49. Проводимая многими странами в период осуществления программ структурной перестройки жесткая ограничительная политика серьезно сказалась на результатах деятельности системы Организации Объединенных Наций в области программирования, в частности программирования развития людских ресурсов. Правительства, осуществляющие программы структурной перестройки или аналогичные программы, нередко обращаются к системе Организации Объединенных Наций за поддержкой в реализации социальных программ, например программ, направленных на удовлетворение нужд наиболее уязвимых групп, детей и матерей, малоимущих и социально незащищенных.

Увязка глобальных, региональных и страновых стратегий

50. Система Организации Объединенных Наций располагает уникальными возможностями для содействия мобилизации усилий в поддержку ориентированных на борьбу с нищетой стратегий, выработки глобальных стратегий через оценку национального опыта и обеспечения увязки глобальных, региональных и национальных целей и задач для придания более разностороннего характера деятельности на страновом уровне. На национальном уровне проводится работа по содействию достижению глобальных целей Международной стратегии развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, претворению в жизнь решений, принятых на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, и осуществлению последующих мер в рамках таких получивших международное признание стратегий, как Декларация, принятая на восемнадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, План действий для наименее развитых стран, итоги восьмой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Новая программа по обеспечению развития в Африке в 90-е годы и План действий, принятый на Всемирной встрече

на высшем уровне в интересах детей. В международных стратегиях в экономическом и социальном секторах все большее закрепление получает концепция развития людских ресурсов с учетом человеческого фактора.

51. Осуществление в рамках оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне получивших международное признание стратегий в соответствующих случаях обуславливает необходимость их увязки под все более укрепляющимся руководством координаторов-резидентов с конкретными местными стратегиями, условиями и интересами стран. Накопленный системой Организации Объединенных Наций опыт в области программирования на страновом уровне свидетельствует о необходимости расширения сотрудничества для обеспечения максимальной увязки страновых, региональных и глобальных стратегий.

52. При принятии решения о том, какие внешние ресурсы будут способствовать удовлетворению национальных нужд, правительства развивающихся стран в ряде случаев исходят из конкретных возможностей национальных программ. Судя по заявлениям правительств некоторых стран, вставших на путь внесения серьезных изменений в свою макроэкономическую политику, они надеются на то, что система Организации Объединенных Наций будет играть центральную роль в оказании им помощи в завершении разработки и применении конкретных стратегий развития. В таких случаях система Организации Объединенных Наций может помочь в подготовке специальных макроэкономических и/или секторальных исследований, региональных и/или провинциальных генеральных планов и оказать содействие в формулировании или пересмотре национальных программ. Такая деятельность включает обеспечение увязки с глобальными стратегиями и проведение стимулирующих, направленных на устранение трудностей мероприятий совместно с международными финансовыми учреждениями, а также подготовку и организацию "круглых столов" в целях мобилизации внешних ресурсов для координации помощи.

53. Процесс разработки программ используется также для того, чтобы с его помощью стимулировать мобилизацию ресурсов в областях пропагандистской деятельности системы Организации Объединенных Наций или для удовлетворения страновых, национальных тематических потребностей. Такие инициативы могут также предусматривать участие специализированных учреждений, использующих либо свои собственные ресурсы, новые механизмы покрытия вспомогательных расходов, либо специальное финансирование ПРООН или многостороннее-двустороннее финансирование. В целях увязки глобальных инициатив с национальными потребностями организации системы Организации Объединенных Наций могут взаимодействовать с правительством конкретной страны для подготовки стратегического документа и плана операций на программный период, включая учет потребностей во внешнем финансировании.

54. Координаторы-резиденты отмечают, что расширению сотрудничества по основным направлениям способствует регулярное проведение системой Организации Объединенных Наций совещаний и диалогов и внедрение ею различных форм обмена информацией и данными программирования на страновом уровне. Дискуссии по общим вопросам программирования в таких областях, как нищета, справедливость, народонаселение, экологическая устойчивость, развитие людских ресурсов и

другие национальные тематические приоритеты, проводимые иногда при непосредственном участии правительств и/или консультантов, помогают исследовать меняющиеся национальные потребности в помощи со стороны Организации Объединенных Наций в программировании, исполнении, подготовке кадров и осуществлении других совместных мероприятий.

Механизмы сотрудничества и многоотраслевые рекомендации

55. Предпринимается ряд усилий по достижению более широкого сотрудничества, включая совместное составление программ, согласование циклов и проведение консультаций по новым или осуществляемым программам и проектам, ведущим к осуществлению полезной совместной деятельности. Имеются многочисленные примеры успешного сотрудничества на страновом уровне в ряде областей, в том числе в преодолении последствий стихийных бедствий, оказании чрезвычайной помощи, вопросах народонаселения и развития сельских районов. Часто принимались планы в целях укрепления повседневной деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне: нередко проводятся неофициальные встречи и семинары в целях обеспечения более широкой координации и придания комплексного характера помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций, подчас с привлечением ведущих учреждений, специализирующихся на конкретных тематических или многоотраслевых видах деятельности.

56. Большинство опрошенных при подготовке настоящего доклада правительств стран-получателей помощи видит необходимость в более широкой координации деятельности органов, представляющих систему Организации Объединенных Наций на местах в целях более полного удовлетворения потребностей этих стран. Они считают, что запрашиваемые многосекторальные рекомендации не всегда предоставлялись оперативно. Они приветствуют такой подход, при котором координаторам-резидентам, действующим от имени системы Организации Объединенных Наций, отводится одна из ведущих ролей, и выражают желание строить свои отношения с координаторами-резидентами как с коллективными руководителями, представляющими Организацию Объединенных Наций. Взгляды правительств варьировались в зависимости от того, как то или иное правительство представляло себе, насколько соотносится текущее функционирование системы координаторов-резидентов с различной степенью централизации координации помощи. Немногие страны подчеркнули, что роль координатора-резидента не должна служить помехой для поддержания ими прямой связи с отдельными учреждениями.

57. В нескольких странах некоторые организации системы Организации Объединенных Наций провели кадровые перестановки для более полного удовлетворения потребностей программ. В штаб-квартирах некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций ведется реорганизация для более полного удовлетворения многосекторальных потребностей. Правительствам могут потребоваться консультации, касающиеся политики на макроэкономическом и многоотраслевом программных уровнях по вопросам, связанным с социально-экономическими реформами, развитием людских ресурсов, реформами управления, макроэкономическим планированием, разработкой долгосрочных стратегий, управлением экономикой, экономической перестройкой и/или социально-экономическими программами.

58. Существует необходимость в улучшении доступа к результатам ключевых исследований и аналитической информации системы Организации Объединенных Наций, которая соответствовала бы национальным потребностям. Системе отделений Организации Объединенных Наций на местах следует обеспечить доступ развивающихся стран к банкам данных и другим информационным системам организаций системы Организации Объединенных Наций для удовлетворения их местных потребностей. Правительства отмечают также необходимость сократить дублирование письменной информации, поступающей от организаций системы Организации Объединенных Наций.

Вспомогательные расходы

59. Хотя еще слишком рано давать оценку новым механизмам вспомогательных расходов, существенные результаты в области программирования ожидается получить в результате установления планируемых связей между новым механизмом вспомогательных расходов ПРООН (ТВУ-1) и соответствующими видами деятельности учреждений в рамках регулярных программ, а также связи между этой совместной деятельностью и рядом мероприятий по разработке программ, планируемых в рамках средств специальных программ ПРООН. Новая система начала действовать лишь с июня 1992 года, однако учреждения-исполнители обеспокоены тем, что новые более широкие механизмы возмещения вспомогательных расходов, предполагающие предоставление технических консультационных услуг, содействующих осуществлению конкретных мероприятий в области программирования и реализации проектов на национальном уровне, может в связи с недостатком средств фактически ограничить будущие возможности учреждений по консультированию развивающихся стран. Этот вопрос будет, безусловно, рассмотрен в контексте оценки в 1994 году, предусмотренной Советом управляющих ПРООН в пункте 24 его решения 1992/22.

В. Комплексный оперативный подход

60. Макроэкономическая структура страны и/или ее стратегия в области развития являются основой определения ее отраслевых приоритетов и программ. Комплексные национальные программные структуры, определяющие потребности в области сотрудничества с организациями системы Организации Объединенных Наций, о чем говорится в пункте 17а резолюции 44/211, в настоящее время существуют лишь в немногих странах. Вместо этого стратегии правительств большинства стран определяются в среднесрочных национальных планах развития или иногда в документах с изложением основных задач в области политики. Программы структурной перестройки, подготовленные совместно с Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком иногда являются единственным программным документом правительств. Документы по вопросам политики, в тех случаях, когда они есть, различаются по содержанию, конкретике и срокам. Встречи за "круглым столом", совещания консультативных групп и национальные оценки и программы технического сотрудничества являются действующими механизмами разработки комплексных оперативных действий на страновом уровне, особенно в той мере, насколько соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций, включая Всемирный банк, могут оказать техническую поддержку.

61. Как отмечалось национальными правительствами, механизмы координации деятельности по разработке программ должны особенно гибко учитывать многообразие ситуаций и потребностей в развивающихся странах. В некоторых странах особые внутренние обстоятельства требуют, чтобы помощь системы Организации Объединенных Наций прежде всего была направлена на удовлетворение самых насущных гуманитарных потребностей. В других странах могут преобладать отраслевые или внутриотраслевые потребности, программы структурной перестройки или специальные проекты. Деятельность Организации Объединенных Наций по удовлетворению первоочередных национальных потребностей осуществляется как в виде претворения в жизнь отдельных инициатив учреждений, так и программирования тематических, многоотраслевых и многоучрежденческих мероприятий, включая встречи за "круглым столом" или совещания консультативных групп, документы по разработке стратегии или консультационные записки.

62. В течение ряда лет система Организации Объединенных Наций успешно содействует ряду развивающихся стран в разработке механизмов планирования и управления для координации помощи. На встречах за "круглым столом", на которых присутствуют представители стран-доноров, осуществляется подготовка технических исследований в целях содействия разработке отраслевых планов; на них могут формулироваться потребности в иностранной помощи. Национальные оценки и программы технического сотрудничества, разрабатываемые в целях укрепления в той или иной стране механизма управления помощью, содействуют вовлечению национальных властей в определение объема недостающих людских ресурсов, необходимых для управления национальной экономикой и укрепления национального потенциала, расширения возможностей стран избегать появления возникающих под влиянием доноров посторонних интересов, а также для разработки национальных принципов и стратегических приоритетов, чему должно содействовать будущее техническое сотрудничество, независимо от источника помощи.

63. Практически все организации системы Организации Объединенных Наций вовлечены в те или иные виды деятельности по разработке программ, и существует ряд положительных примеров сотрудничества системы в области программирования. Достижение цели координации "комплексного подхода" к национальным потребностям на страновом уровне требует консенсуса в рамках всей системы, особенно с наличием эффективных директив Центральных учреждений по координации деятельности Организации Объединенных Наций в области программирования на страновом уровне.

Ориентация программирования на конкретные потребности

64. Как отмечалось ранее, правительства по-прежнему выражают обеспокоенность в связи с необходимостью совершенствования координации некоторых шагов в области программирования и желают, чтобы система более согласованно откликалась на их национальные приоритеты. При этом существуют многочисленные примеры согласованных усилий системы Организации Объединенных Наций в области программирования, которые могут служить образцом для повторения в других странах или быть скорректированы в соответствии с их особенностями.

65. Как правило, использование концепции ведущего учреждения и группы учреждений, организованных и приспособленных для удовлетворения конкретной тематической потребности 9/, позволяло системе Организации Объединенных Наций успешно осуществлять сотрудничество в области программирования в большинстве развивающихся стран. Инициатива в деле организации этих механизмов и управления ими, как правило, принадлежит координаторам-резидентам, которые осуществляют эти функции при согласовании с национальными властями, а иногда и при их участии. Этот процесс обычно предполагает проведение целого ряда совместных мероприятий в области программирования, начиная от оценки потребностей, подготовки комплексной записки по подходу Организации Объединенных Наций к решению той или иной первоочередной задачи до разработки элементов программ. Этим процессом руководит лицо, имеющее специальную профессиональную и техническую квалификацию. Таким образом, при наличии динамичного координатора-резидента, руководства со стороны правительства и при наличии заинтересованных партнеров Организации Объединенных Наций систему мобилизовать удавалось на скоординированной основе.

66. Концепция ведущего учреждения, применяемая в контексте системы координаторов-резидентов, предполагает наличие тематических многоотраслевых групп, созываемых и возглавляемых соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций или координатором-резидентом. К числу задач межучрежденческих групп относятся:

- a) обмен информацией и определение играющих ключевую роль правительственных служащих и их соответствующих коллег в рамках двусторонних отношений и в неправительственных организациях, занимающихся аналогичными вопросами;
- b) разработка секторальной стратегии;
- c) выявление межучрежденческих связей и возможностей финансирования на многосторонней и двусторонней основе и через неправительственные организации;
- d) выбор приоритетных сфер деятельности системы Организации Объединенных Наций;
- e) подготовка тематического документа по вопросам стратегии деятельности Организации Объединенных Наций или совместной записки по совместным действиям для следующей фазы;
- f) сотрудничество в области программирования, осуществляемого Организацией Объединенных Наций.

C. Программный подход

67. Смещение акцента с проектного подхода в сторону программного подхода широко приветствуется странами-получателями помощи и странами-донорами. Накопленный системой Организации Объединенных Наций опыт включает в себя как давнюю традицию использования программного подхода, так и директивный мандат

МПП на применение проектного подхода. Программный подход, когда он используется применительно к конкретным потребностям стран, может быть эффективным средством достижения большей скоординированности и оказания более глубокого воздействия и может резко снизить объем бюрократических формальностей, связанных со значительным числом проектов. Однако по-прежнему существует необходимость в уточнении понятий и принятии мер по дальнейшему повышению согласованности действий со стороны системы Организации Объединенных Наций.

68. В отношении резолюций 44/211 и 46/219 Генеральной Ассамблеи Совет управляющих на своей тридцать девятой сессии (май 1992 года) предложил ПРООН в консультации с правительствами и специализированными учреждениями продолжать свою работу по подготовке руководящих принципов, которые помогли бы национальным организациям в оценке и укреплении потенциала на программном уровне и в разработке и осуществлении межотраслевых, отраслевых и внутриотраслевых программ работы 10/. Проведение дальнейших консультаций системы Организации Объединенных Наций по программному подходу запланировано на следующую сессию Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) в сентябре 1992 года.

69. В зависимости от положения в отдельных странах система Организации Объединенных Наций может содействовать оценке потребностей и анализу положения, ведущих к разработке стратегии. Хотя четкое разделение по категориям отсутствует, опыт ряда организаций свидетельствует о том, что оценка потребностей осуществляется главным образом по следующим направлениям:

а) национальные планы и приоритетные направления развития, как правило, даются в общей формулировке и классифицируются по экономическим секторам или темам; правительству прежде всего необходимо заранее определить первоочередные национальные потребности, для удовлетворения которых требуется внешняя помощь;

б) эти общие формулировки в дальнейшем определяются и разъясняются в некоторых подробностях в целях четкого выявления ограничений и слабых мест;

с) в общих чертах определяются необходимые меры по усовершенствованию или расширению существующих механизмов, включая новые инициативы с учетом опыта в прошлом;

д) затем осуществляется выбор приоритетных областей, где оперативная деятельность могла бы осуществляться с наибольшей отдачей;

е) исходя из первоочередных потребностей формулируются конкретные программы помощи.

70. Эффективность программного подхода зависит от степени его соответствия целям и структуре правительств. В программном подходе должны учитываться концепции участия правительств в планировании; он должен содействовать горизонтальной кооперации системы Организации Объединенных Наций с отраслевыми

министерствами и внутриотраслевыми подразделениями. Опыт показывает, что для реализации программного подхода требуется децентрализация и наличие надлежащего технического потенциала на местном уровне. Поддержка программного подхода со стороны системы Организации Объединенных Наций должна полностью соответствовать национальным усилиям по оценке того, как наилучшим образом использовать сильные стороны Организации Объединенных Наций для удовлетворения потребностей на страновом уровне.

71. Обзор данных по странам свидетельствует о том, что основные возможности и руководящая роль координатора-резидента, подкрепляемые техническим опытом системы Организации Объединенных Наций, будут иметь все более важное значение для обеспечения успешного совместного использования системой программного подхода. В целях внедрения программного подхода некоторые страновые группы системы Организации Объединенных Наций организуются в подгруппы, иногда с использованием указанной выше концепции ведущего учреждения, соответствующие тематике национальных программ. Деятельность национальных и международных технических кадров может финансироваться в рамках новых механизмов покрытия вспомогательных расходов или других механизмов финансирования системы Организации Объединенных Наций и других источников в дополнение к средствам, выделяемым на деятельность страновых групп. В ряде областей организации системы Организации Объединенных Наций обладают значительным техническим потенциалом, который, возможно, придется приспособить для удовлетворения потребностей в рамках программ на страновом уровне.

D. Согласование и адаптация программных циклов

72. При содействии Объединенной консультативной группы по вопросам политики был достигнут определенный прогресс в деле адаптации и согласования программных циклов ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА с плановыми периодами ряда стран. С 30 странами в этом плане была достигнута полная согласованность. По крайней мере в 18 странах такое согласование не представлялось возможным, поскольку плановые периоды в этих странах правительствами формально не установлены, а по крайней мере в шести других странах принят годичный бюджетный цикл. Таким образом, почти в одной четвертой стран добиться безотлагательного согласования программных циклов с национальными плановыми периодами практически невозможно. В другой группе стран попытки согласования циклов программирования с национальными циклами, по-видимому, не предпринимались, поскольку считалось, что существующие циклы планирования, разработанные в штаб-квартирах, не могут быть изменены. На страновом уровне многие должностные лица как государственных учреждений, так и учреждений системы Организации Объединенных Наций отмечали, что дальнейшее согласование политики в отношении программных циклов членами Объединенной консультативной группы по вопросам политики и других учреждений Организации Объединенных Наций позволит добиться большего прогресса на страновом уровне. В адаптации и синхронизации программных циклов уже удалось добиться определенного прогресса, однако благодаря усилиям Группы в этой области можно добиться еще большего. Порядка 60 процентов координаторов-резидентов сообщают о том, что у них имеются планы дальнейшего согласования программных циклов (в том числе других организаций системы Организации Объединенных Наций и ряда двусторонних проектов) с плановыми циклами стран.

73. Другие страны осуществляют свою деятельность в контексте структурной перестройки, предусматривающей трехлетний скользящий цикл. В резолюции 44/211 также содержится призыв к рассмотрению вопроса о введении скользящих бюджетных циклов. По имеющимся сведениям, приблизительно в одной трети стран по крайней мере одна из организаций системы Организации Объединенных Наций уже использует скользящий цикл финансирования. Около 80 процентов стран этой группы заявили о том, что эти усилия могут стать основой для более широкого распространения этой практики в системе Организации Объединенных Наций.

Е. Обеспечение согласованности многосторонней чрезвычайной продовольственной помощи с национальными программами

74. В пункте 17е резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи содержится рекомендация о последовательном программировании чрезвычайной продовольственной помощи, оказываемой через организации системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечивать ее полную согласованность с программами развития, осуществляемыми правительством. В силу того, что Мировая продовольственная программа (МПП) является единственным учреждением системы, которое имеет дело со значительными объемами чрезвычайной продовольственной помощи, ей было предложено представить рекомендации в отношении мер по обеспечению большей согласованности в оказании продовольственной помощи с другими видами помощи, оказываемой учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

75. Оказание МПП продовольственной помощи в рамках проектов развития имеет ряд характерных особенностей. Помимо своей стоимости, превышающей в последние годы 530 млн. долл. США в год, она ориентирована на бедные слои населения в странах с низким уровнем дохода, испытывающих дефицит продовольствия, при этом МПП либо вереводит дополнительные ресурсы конкретным бенефициарам, либо выделяет дополнительные средства на осуществление тех или иных финансируемых из бюджета правительств мероприятий в области развития. Стимулирование расширения охвата школьным образованием, поощрение практики лесовосстановления и смягчение социальных издержек структурной перестройки представляют собой лишь три направления самой разнообразной деятельности в интересах развития, связанной с оказанием продовольственной помощи. Вместе с тем особый характер этой помощи требует значительного объема дополнительной финансовой, управленческой, материально-технической и чисто технической поддержки, для оказания которой ни у МПП, ни у правительств, которым она оказывает помощь, не хватает ресурсов. Поэтому для обеспечения должной согласованности продовольственной помощи МПП с национальными программами развития необходимо увязывать продовольственную помощь с финансовой и технической помощью, поступающей из других источников системы Организации Объединенных Наций и от двусторонних доноров.

76. На тридцать третьей сессии Комитета по политике и программам продовольственной помощи, состоявшейся в мае 1992 года, МПП представила различные рекомендации, основывающиеся на результатах проведенного МПП специального обзора по этому вопросу. Меры, предлагаемые для интеграции помощи, которую оказывает МПП в целях развития в основное русло планирования этого вида помощи, включают следующие:

а) МПП будет предпринимать усилия для перехода к процессу странового программирования на основе постепенного совершенствования формата и содержания документов, в которых излагаются стратегии ее деятельности на страновом уровне. Одним из важных элементов этого пересмотренного процесса будет более широкое участие правительств, Организации Объединенных Наций и двусторонних организаций в разработке страновых стратегий. Нынешний подход МПП к разработке и осуществлению ее мероприятий в области развития уже включает большинство основных элементов программного подхода в том виде, в каком он, в целом, принят в системе Организации Объединенных Наций;

б) МПП и ПРООН изучат возможности дальнейшего учреждения финансируемых ПРООН "комплексных проектов" для оказания технической поддержки проектам, осуществляемым в отдельных странах при содействии МПП;

в) МПП расширит использование имеющихся фондов, с тем чтобы включить в бюджеты проектов наличные средства, необходимые для более тщательной проработки проектов, а также для обеспечения контроля, отчетности и оценки;

г) будут предприняты усилия по укреплению личных контактов между сотрудниками МПП, занимающимися разработкой проектов развития, связанных с оказанием продовольственной помощи, и их партнерами в других организациях;

е) в целях обеспечения осведомленности и правильного понимания существа проектов, связанных с оказанием продовольственной помощи, МПП будет распространять информацию об успешном опыте осуществления таких проектов в различных странах, указывая на возможности, которые существуют и в других странах. Эти мероприятия можно будет осуществлять посредством проведения в странах-бенефициарах периодических семинаров, а также через посредство таких межучрежденческих органов, как Объединенная консультативная группа во вопросам политики и Консультативный комитет по основным вопросам (оперативная деятельность). Совещания за "круглым столом", организуемые по инициативе ПРООН, а также созываемые Всемирным банком совещания консультативных групп, на которые приглашаются и представители МПП, также предоставляют возможности для распространения конкретной информации об использовании продовольственной помощи в качестве дополнения к проектам.

Г. Анализ эффективности, проверка и оценка программ

77. По данным странового уровня, правительства порядка 30 процентов стран систематически проводят обзоры и оценки программ и проектов системы Организации Объединенных Наций и координируют их осуществление в целях сокращения дублирования и обеспечения взаимодополняемости.

78. Существует единое мнение в отношении того, что в отчетности по программам следует уделять большее внимание результатам, а не вводимым ресурсам. Ряд координаторов-резидентов указывают на то, что применяемые в настоящее время Организацией Объединенных Наций процедуры проведения проверок являются неадекватными для оценки эффективности, результативности и жизнеспособности программ и проектов. Помимо этого, анализ информации, полученной из всех

источников, указывает на то, что система Организации Объединенных Наций зачастую использует финансовую отчетность для оценки эффективности программ и качества учета.

79. В отношении применения концепции жизнеспособности существуют различные мнения. Многие из тех, кто работает на местах, указывают на то, что оценка жизнеспособности должна быть предварительным условием разработки и осуществления, в то время как другие считают, что эта концепция необходима для послепроектных - последующих мероприятий, проверок и обзоров. При этом признается, что жизнеспособность проектов и программ зависит от готовности системы Организации Объединенных Наций оказывать содействие усилиям, предпринимаемым на национальном уровне, и согласовывать свою деятельность с этими усилиями, а также от способности и готовности самих стран предоставлять необходимые ресурсы в период осуществления программ и проектов.

80. Многие правительства считают, что система Организации Объединенных Наций должна оказывать содействие заблаговременному определению тех мер, которые позволят добиться сохранения результатов той или иной программы после завершения этапа ее осуществления. Некоторые из них также считают, что в прошлом слишком большая ставка делалась на краткосрочные меры, в частности, на финансирование системой Организации Объединенных Наций вводимых ресурсов, которое должно быть одной из обычных форм правительственного участия. Помимо этого, правительства стран-бенефициаров, испытывающих экономические трудности, указывают на то, что национальное финансирование часто является весьма скудным и в связи с этим системе Организации Объединенных Наций необходимо проявлять большую гибкость.

81. Характерной особенностью оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций является программная подотчетность. Генеральная Ассамблея уделила внимание этому вопросу, с тем чтобы обеспечить результативность мер, принимаемых системой Организации Объединенных Наций в целях удовлетворения национальных потребностей. В ходе нынешнего процесса децентрализации и делегирования более широких полномочий и ответственности на страновой уровень как отделениям в странах, так и правительствам стран-бенефициаров (особенно при национальном исполнении проектов) ответственность за фактическое исполнение по-прежнему имеет первостепенное значение для выполнения программных функций, включая следующие:

a) проведение периодических обзоров оперативной деятельности в целях оценки результативности;

b) обеспечение контроля и оценки, в том числе через посредство новых механизмов компенсации вспомогательных расходов;

c) уделение большего внимания нефинансовым аспектам;

d) выявление и использование поддающихся количественному определению целевых показателей, контрольных цифр и других критериев эффективности;

e) проведение послепроектной оценки в целях определения результативности, включая использование критериев эффективности.

82. Признавая тот факт, что система Организации Объединенных Наций несет особую ответственность за технический контроль и организационно-техническую поддержку, ПРООН приняла новые механизмы компенсации вспомогательных расходов (технические вспомогательные услуги (ТВУ-2)). В ЮНФПА в целях повышения эффективности и транспарентности также были введены новые механизмы компенсации вспомогательных расходов. На недавней сессии Экономического и Социального Совета (сегмент оперативной деятельности) пять крупнейших учреждений-исполнителей системы Организации Объединенных Наций отметили, что в новые проекты включается лишь весьма незначительное число положений ТВУ-2. ПРООН подчеркнула, что в настоящее время следует учитывать два главных фактора, а именно то, что новая система начала действовать лишь в июне 1992 года и что переход к пятому циклу программирования в 1992 году привел к обычному сокращению числа утвержденных проектов на начальном этапе. Таким образом, необходимо тщательно следить за использованием этих механизмов в целях повышения эффективности.

83. Важнейшее значение имеет дальнейшее упрощение и согласование процедур системы Организации Объединенных Наций, поскольку оно позволяет правительствам развивающихся стран сосредоточить ресурсы на решении задач координации основных видов помощи. Несмотря на то, что почти две трети организаций системы Организации Объединенных Наций сообщают о том, что они уже приступили к упрощению и адаптации своих процедур с учетом положения в соответствующих странах, большинство данных по страновому уровню свидетельствует о том, что нынешние процедуры системы Организации Объединенных Наций не способствуют согласованию и расширению национального участия. Прогресса необходимо добиться и в согласовании процедур системы, применяемых при проведении проверок управленческой деятельности, и работа, начатая Объединенной консультативной группой по вопросам политики и Департаментом по экономическому и социальному развитию Секретариата Организации Объединенных Наций в целях упрощения и согласования финансовой отчетности, могла бы стать основой для этих усилий. Помимо этого, сотрудники системы Организации Объединенных Наций, работающие на страновом уровне, указывали на необходимость привлечения к оценке проектов и программ хорошо подготовленных и объективных внешних специалистов, с тем чтобы обеспечить беспристрастность и общность подхода. Наряду с этим внедрение программного подхода и национального исполнения заставляет по-новому взглянуть на существующие процедуры. Например, во все большей степени признается тот факт, что непосредственно в период осуществления программный подход требует особого внимания к обеспечению контроля и эффективной отчетности.

Г. Рекомендации в отношении программирования

Документ по стратегии деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне

84. В 90-е годы от системы Организации Объединенных Наций требуется более высокая степень межучрежденческого взаимодействия и согласованности ее программ с национальными стратегиями, которые приобретают все более межсекторальный характер. Исходя из этого, система Организации Объединенных

Наций должна использовать более эффективные и комплексные методы программирования, которые позволят обеспечить многосекторальную поддержку в тех областях деятельности, которые определены развивающимися странами в качестве приоритетных.

85. Там, где этого требуют местные условия, системе Организации Объединенных Наций необходимо добиваться комплексного характера оперативной деятельности, отвечающей национальным приоритетам, при этом руководство этой деятельностью следует возложить на систему координаторов-резидентов, которая должна быть укреплена. Успешные инициативы в области совместного программирования могут служить основой для повсеместного применения этой практики. Следует разработать документ по стратегии деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, отражающий тот вклад, который система могла бы внести в поддержку установленных правительствами национальных приоритетов, уделяя особое внимание созданию потенциалов. В упомянутый документ следовало бы, в частности, включить краткий обзор областей деятельности, включая оценку организационных проблем и проблем людских ресурсов, и анализ технического сотрудничества и деятельности по созданию потенциалов, в нем также следовало бы обрисовать ту широкую основу, на которой могли бы разрабатываться будущие программы системы Организации Объединенных Наций. В этом документе следовало бы представить правительствам различные варианты деятельности. Основное внимание в нем должно уделяться приоритетным стратегиям и целям, при осуществлении которых взаимодействие учреждений системы Организации Объединенных Наций, по всей вероятности, было бы действительно результативным. Подготовку этого документа следует осуществлять на основе всесторонних консультаций с соответствующим правительством с учетом того, что именно оно должно нести основную ответственность. Отправной точкой мог бы служить предварительный комплекс руководящих принципов, разработанный в 1991 году Консультативным комитетом по оперативной деятельности на основе опыта, приобретенного на страновом уровне.

86. Документ по стратегии деятельности на страновом уровне должен служить в качестве точки отсчета для страновых программ и проектов организации системы Организации Объединенных Наций, поэтому в нем в полной мере должны учитываться процессы программирования, применяемые в настоящее время отдельными организациями, а также вся соответствующая информация и результаты исследований. При проведении обзоров страновых программ этот документ должен находиться в распоряжении руководящих органов. Тенденции, выявленные в результате анализа таких документов по стратегии, могли бы периодически обсуждаться соответствующим органом Экономического и Социального Совета или Генеральной Ассамблеи. Проведение обзоров этих тенденций могло бы стать одной из функций международного совета по развитию, который предлагается создать.

87. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций по-прежнему будут нести полную ответственность за ресурсы, предоставленные в их распоряжение, перед их соответствующими межправительственными органами, их страновые программы и проекты должны координироваться на основе документа, определяющего стратегию, а их программные циклы должны быть согласованы и приведены в соответствие с потребностями стран-бенефициаров.

88. Необходимо обеспечить более систематическое использование аналитического и исследовательского потенциала системы Организации Объединенных Наций для оперативной деятельности на страновом уровне с учетом конкретных потребностей каждой страны, включая и подготовку документов, отражающих стратегию деятельности в той или иной стране. Помимо этого, в целях оказания поддержки осуществлению комплексных мероприятий на страновом уровне необходимо обеспечить должную эффективность функционирования систем связи, механизмы координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций и более широкий доступ к банкам данных системы.

89. При решении задачи укрепления сотрудничества в области программирования успешные инициативы необходимо использовать в целях более целенаправленного и более рационального использования ресурсов системы Организации Объединенных Наций и повышения результативности осуществляемых мероприятий.

Программный подход

90. В настоящее время программный подход становится одним из основных методов обеспечения направленности всех аспектов сотрудничества системы Организации Объединенных Наций на ключевые национальные приоритеты на комплексной основе. Анализ показал, что ключевыми элементами в настоящее время являются следующие:

- a) программный подход представляет собой составную часть деятельности, осуществляемой национальными учреждениями;
- b) национальные организации, на которые возложена ответственность за управление программами, должны иметь возможность разрабатывать и осуществлять межсекторальные программы, а система Организации Объединенных Наций, вероятно, должна будет оказывать этим организациям соответствующую поддержку;
- c) помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций должна быть направлена на конкретные потребности и четко сформулированные цели, отражающие приоритеты стран-бенефициаров, с учетом которых Организация Объединенных Наций может осуществлять свое сотрудничество и координацию, а также обеспечивать контроль и оценку такой деятельности;
- d) новые инструменты и механизмы оперативной деятельности должны быть приведены в соответствие с потребностями стран, включая обеспечение на оперативной и гибкой основе доступа к техническому потенциалу в соответствии с потребностями программ. Правительствам стран-бенефициаров должна быть предоставлена возможность пользоваться тщательно скоординированными консультативными услугами, предоставляемыми самыми разнообразными источниками, как национальными, так и международными, в том числе и консультативными услугами других развивающихся стран, предоставляемыми в рамках ТСРС и по другим каналам.

91. В целях обеспечения систематического и эффективного применения программного подхода необходимо учитывать следующее:

а) на уровне системы Организации Объединенных Наций в ближайшее время необходимо добиться более глубокого понимания различных концепций программного подхода и практических потребностей в нем посредством использования опыта организаций системы, успешно применяющих его для оказания содействия развитию сотрудничества. С этой целью будет обеспечиваться более полное согласование терминологии, концепций и методов в контексте работы, осуществляемой Объединенной консультативной группой по вопросам политики и Консультативным комитетом по основным вопросам (оперативная деятельность);

б) на страновом уровне программный подход должен в первую очередь обеспечиваться усилиями национальных учреждений и организаций, при этом для содействия разработке и осуществлению комплексных программ необходимы соответствующие национальные структуры. Для обеспечения эффективности программного подхода правительствам необходимо иметь четкие стратегии и цели, пользующиеся широкой поддержкой на национальном уровне; при необходимости система Организации Объединенных Наций может оказывать соответствующую помощь в разработке этих стратегий;

с) поддержка правительств в деле разработки и использования программного подхода должна обеспечиваться на гибкой основе с использованием самых различных источников. В этой связи особое значение имеют знания и опыт организаций системы Организации Объединенных Наций. Помимо этого, такую поддержку могут обеспечивать Добровольцы Организации Объединенных Наций, механизмы ТСРС, неправительственные организации, частные национальные или международные фирмы и университеты. Для обеспечения национальных правительств информацией об этих источниках необходимо непосредственно на местах составлять их списки и создавать базы данных.

Согласование и адаптация программных циклов

92. В синхронизации всех программных циклов фондов и программ Организации Объединенных Наций и приведении их в соответствие с национальными потребностями достигнут определенный прогресс. Дальнейшего прогресса в этом направлении следует добиваться, в частности, на основе усилий, предпринимаемых Объединенной консультативной группой по вопросам политики, посредством разработки согласованного плана действий и уделения первоочередного внимания тематическому сотрудничеству по основным вопросам. В рамках подгруппы Объединенной консультативной группы по вопросам политики по согласованию должно быть обеспечено быстрое расширение сферы синхронизации программ, целью которого является двукратное увеличение в ближайшем будущем числа стран с одной трети до двух третей. Кроме того, основное сотрудничество организаций - членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики и других заинтересованных организаций в искоренении нищеты будет осуществляться в нескольких странах путем проведения совещания с участием всех соответствующих должностных лиц в целях выработки согласованного плана совместных действий. Эта инициатива заложит основу для более широкого применения полученного опыта в будущем.

93. Вместо традиционных плановых подходов большинство стран в настоящее время принимают национальные стратегии. Эти стратегии периодически обновляются в соответствии с долгосрочными перспективами. В связи с этим изменением система должна внести в свои программные циклы соответствующие коррективы. В этом контексте организации системы Организации Объединенных Наций будут пытаться обеспечить соответствие своих программ и проектов общим задачам, учитывая при этом пожелания правительств. Помимо этого, довольно часто обстоятельства требуют того, чтобы поддержка со стороны системы Организации Объединенных Наций осуществлялась на гибкой основе в целях безотлагательного удовлетворения возникающих потребностей. С учетом этих изменяющихся условий там, где это целесообразно, рекомендуется и далее применять концепцию скользящих бюджетных циклов в качестве одного из способов придания гибкости процессу приведения программных циклов в соответствие с местными требованиями 11/.

Анализ эффективности, проверка и оценка программ

94. Следует предпринять дальнейшие шаги по совершенствованию оценки результативности, жизнеспособности и самообеспеченности при анализе эффективности программ и проектов. В рамках этих мероприятий необходимо предусмотреть следующее:

- a) при осуществлении контроля и при проведении проверки и оценки следует определять эффективность не проекта, а программы или программ, осуществляемых в стране;
- b) при оценке эффективности следует придавать большее значение результатам, достигнутым в создании потенциалов, общей результативности и жизнеспособности. Следует разработать и применять пересмотренные руководящие принципы, максимально отражающие общесистемный подход и учитывающие упомянутые выше требования, программный подход, национальное исполнение и использование технических специалистов;
- c) в тех случаях, когда на страновом уровне программы и проекты различных организаций системы Организации Объединенных Наций носят взаимодополняющий характер, следует использовать скоординированный подход к их осуществлению;
- d) при осуществлении всех мероприятий, связанных с обеспечением контроля, отчетности и оценки, межучрежденческой рабочей группе по оценке следует рассматривать вопрос о необходимости создания национальных потенциалов для выполнения этих задач;
- e) необходимо добиться более высокой степени согласованности процедур проверки управленческой деятельности в системе Организации Объединенных Наций;
- f) проверка управленческой деятельности должна включать как проверку финансовой отчетности, так и проверку хода осуществления программы в качестве отдельных видов деятельности при обеспечении того, чтобы обе эти проверки позволяли дать в полной мере адекватную оценку, поскольку ныне применяемый комбинированный подход может приводить и к неадекватным оценкам.

V. СИСТЕМА КООРДИНАТОРОВ-РЕЗИДЕНТОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
НА УРОВНЕ СТРАН

A. Система координаторов-резидентов

Разнообразные условия деятельности и функции

95. Координаторы-резиденты работают в целом ряде стран с чрезвычайно разнообразными потребностями. При оценке функционирования системы координаторов-резидентов очень важно учитывать эти различия, обусловленные разным положением в странах. Но, несмотря на все эти существенные страновые различия, предполагается, что все координаторы-резиденты выступают в качестве коллективных руководителей мероприятий системы Организации Объединенных Наций, включая мероприятия организаций, не представленных в данной стране. Координаторы-резиденты также работают с многосторонними и двусторонними донорами и во все большей степени сотрудничают также с неправительственными организациями и частным сектором.

96. По мере увеличения числа специализированных фондов функции координатора-резидента становятся все более сложными, при этом все больше внимания уделяется пропагандистской деятельности и глобальным приоритетным направлениям деятельности и все чаще выражается обеспокоенность в отношении необходимости оптимального использования ресурсов путем укрепления сотрудничества организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Кроме того, на координаторов-резидентов возлагается все большая ответственность в связи с необходимостью обеспечить комплексный характер подхода системы Организации Объединенных Наций, соответствующего основным принципам национальных программ, содействовать разработке подхода программного характера и оказывать поддержку исполнению программ силами той или иной страны. Иногда необходимость осуществления гуманитарных и чрезвычайных мероприятий отодвигает деятельность по развитию на второй план. Координаторы-резиденты не всегда располагают необходимыми средствами и поддержкой системы Организации Объединенных Наций для выполнения этих многообразных и сложных задач.

97. Наблюдается существенное различие в числе и составе представленных на национальном уровне организаций системы Организации Объединенных Наций. В большинстве стран представлено от 5 до 10 организаций системы Организации Объединенных Наций, которые зачастую занимают одни и те же служебные помещения ^{12/}. В других представлено до 15 организаций или даже больше (иногда включая региональные центры), в то время как в небольшом числе стран имеется представительство лишь одной организации. Иногда представительства на местах вообще нет, так как некоторыми странами занимаются региональные отделения соответствующих субрегионов.

98. Правительства-бенефициары играют исключительно важную роль в функционировании системы координаторов-резидентов и в содействии комплексному подходу к деятельности системы Организации Объединенных Наций. Существуют значительные различия в том, как правительства-бенефициары строят свои деловые отношения с координаторами-резидентами. Развивающиеся страны отвечают

исключительно за координацию иностранной помощи, при этом некоторые из них располагают средствами для создания систем в этих целях, тогда как другим необходима поддержка в этой области. Большинство стран, включая многие из тех стран, которые располагают национальными механизмами координации помощи, хотели бы, чтобы в рамках системы Организации Объединенных Наций под руководством координаторов-резидентов обеспечивался более высокий уровень сотрудничества и эффективности. Большинство развивающихся стран и правительств стран-доноров ожидают от координаторов-резидентов более активной руководящей роли в обеспечении согласованности деятельности системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы повысить эффективность процесса разработки программ осуществления мероприятий системы Организации Объединенных Наций. Правительства, как правило, рекомендуют соответствующим образом укреплять систему координаторов-резидентов и передавать полномочия во всей их полноте координаторам-резидентам и другим представителям на уровне стран.

99. Некоторые правительства вносят изменения в целях более эффективного использования системы координатора-резидента. К числу конкретных направлений деятельности, в которых, как предполагают правительства-бенефициары, координаторы-резиденты должны играть ведущую роль, относятся:

- a) создание потенциала;
- b) содействие мобилизации ресурсов;
- c) привлечение всех партнеров системы Организации Объединенных Наций, международных финансовых учреждений и других органов, осуществляющих многосторонние и двусторонние программы, к процессу разработки программ;
- d) помощь в чрезвычайных обстоятельствах, при ликвидации последствий стихийных бедствий и гуманитарная помощь;
- e) сокращение дублирования и согласование административных процедур и процедур отчетности в целях координации помощи.

100. Ясно, что для эффективного функционирования в рамках этой сложной и в высшей степени полицентрической системы координаторы-резиденты не только должны иметь общее представление о системе Организации Объединенных Наций, но и располагать необходимой поддержкой в области политики и технических вопросов. По-прежнему существует необходимость обеспечить более систематизированный подход системы Организации Объединенных Наций к поддержке функционирования системы координатора-резидента на страновом уровне. Больше внимания необходимо уделять совершенствованию функционирования системы координаторов-резидентов как комплексному процессу, ведущему к эффективной аналитической и технической поддержке развивающихся стран.

101. Сотрудничество работников системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне является, как правило, конструктивным. Более тесное и согласованное сотрудничество затрудняется иногда факторами организационного характера. Благодаря успешной коллективной работе на страновом уровне и

руководящей роли координаторов-резидентов в ряде случаев удалось достичь эффективного сотрудничества. Примеры такого сотрудничества следует использовать в качестве основы периодического пересмотра руководящих принципов функционирования системы координаторов-резидентов.

102. Координаторы-резиденты смогли обеспечить эффективную координацию мероприятий системы Организации Объединенных Наций в ряде чрезвычайных ситуаций. На эти случаи система Организации Объединенных Наций и координаторы-резиденты располагают четкими руководящими принципами относительно целей, которые необходимо достигнуть, и в этих случаях облегчен доступ к ресурсам и технической помощи.

103. Последние несколько лет ряд координаторов-резидентов, особенно в Африке, участвовал в программах оказания гуманитарной помощи. В большинстве случаев к ним обращались с просьбой оказать содействие в планировании, поддержке и координации помощи, предоставляемой не только системой Организации Объединенных Наций (Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), МПП, ШП ООН, ЮНИСЕФ и т.д.), но и двусторонними и другими многосторонними донорами. Эта деятельность стала занимать практически все время координаторов-резидентов примерно в 12 странах.

104. В дополнение к тому, что координаторы-резиденты напрямую представляют ряд организаций, они являются также должностными лицами, назначенными Генеральным секретарем, по вопросам безопасности. В таком качестве они отвечают за обеспечение постоянной готовности сотрудников Организации Объединенных Наций и их семей и за принятие необходимых мер при возникновении проблем, связанных с вопросами безопасности. В ряде случаев эта функция приобретала очень важное значение и требовала значительных затрат времени.

105. Обычно большинство учреждений системы Организации Объединенных Наций рассматривает координаторов-резидентов в качестве лиц, содействующих установлению контактов, обмену информацией и осуществлению мероприятий. Они указывают на необходимость укрепить систему координаторов-резидентов, с тем чтобы обеспечить более высокий уровень поддержки осуществления ими собственных приоритетных мероприятий в межсекторальных рамках и развивать сотрудничество.

106. Группа Всемирного банка поддерживает и постоянно расширяет связи с организациями системы Организации Объединенных Наций, при этом существуют неиспользованные резервы для укрепления их сотрудничества. Между ПРООН и Всемирным банком (двумя основными учреждениями системы, на которые возложены задачи глобального и межсекторального характера) давно ведется крупномасштабное сотрудничество. Относительно новой областью сотрудничества системы Организации Объединенных Наций является "предоставление займов на цели структурной перестройки", которое образует ядро взаимоотношений Всемирного банка со многими странами Африки к югу от Сахары, а также странами Латинской Америки. Кроме того, в ряде стран система Организации Объединенных Наций вносит свой вклад и участвует в деятельности поддерживаемых Всемирным банком консультативных групп, а Всемирный банк принимает участие во многих организуемых ПРООН "круглых столах" в других странах.

Поддержка системы Организации Объединенных Наций

107. Существует явная необходимость обеспечить более высокий уровень координации деятельности в стратегической и технической областях, начиная с уровня Центральных учреждений, в целях:

a) оптимизации использования возможностей Организации Объединенных Наций в области оказания помощи для содействия установлению взаимоусиливающих и взаимодополняющих связей между оперативной деятельностью в целях развития и исследовательской деятельностью и деятельностью специализированных учреждений по стандартизации;

b) обеспечения комплексной многодисциплинарной и многосекторальной консультативной помощи и поддержки правительствам принимающих стран в вопросах политики, разработки программ, их осуществления и оценки;

c) установления диалога с правительствами и соответствующими органами по объединению многосторонней и двусторонней помощи с помощью системы Организации Объединенных Наций в целях решения приоритетных национальных задач.

108. Система координаторов-резидентов эффективно функционирует в том, что касается общих административных вопросов, вопросов безопасности и проведения протокольных мероприятий, однако требует укрепления в связи с развитием сотрудничества в области программирования в рамках системы Организации Объединенных Наций, включая определение целей и стратегий совместного программирования, организацию многодисциплинарных групп и развитие процедур согласования, на основе всех соответствующих возможностей системы Организации Объединенных Наций.

109. Для того чтобы система координаторов-резидентов функционировала нормально, необходимо облегчить доступ координаторов-резидентов к техническим возможностям системы Организации Объединенных Наций, включая помощь технических консультантов и вспомогательного персонала, что позволило бы им осуществлять функции по координации деятельности в области развития более эффективно. Сюда следует включить свободный доступ к национальной технической информации и право нанимать на местах в сотрудничестве с соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций технический персонал для многодисциплинарных групп.

110. В ежегодном докладе об оперативной деятельности за 1991 год предлагается изыскать дополнительный источник средств для использования координаторами-резидентами в целях оплаты консультантов и их вспомогательного персонала, необходимого им для более эффективного осуществления ими общесистемных функций. Определение этого дополнительного источника средств рассматривается практически всеми координаторами-резидентами в качестве приоритетной задачи. В то время как некоторые координаторы-резиденты имеют доступ к финансовой помощи ПРООН (в среднем около 65 000 долл. США на страну), подавляющее их большинство отметило, что им необходимы дополнительные средства в размере примерно 50 000 долл. США в год.

Руководящие принципы Консультативного комитета по основным вопросам
(оперативная деятельность)

111. В пункте 23а резолюции 46/219 Генеральной Ассамблеи предлагается провести оценку воздействия существующего комплекса руководящих принципов на роль координатора-резидента как группового руководителя, которая была подготовлена Консультативным комитетом по основным вопросам (оперативная деятельность) и вышла в октябре 1990 года и была посвящена укреплению роли системы координатора-резидента (см. A/45/273/Add.3). Содержащиеся в руководящих принципах Комитета соображения, касающиеся укрепления системы координатора-резидента, являются полезными, но нуждаются в более полном и систематическом осуществлении. По мере накопления опыта сотрудничества на страновом уровне эти руководящие принципы необходимо будет периодически пересматривать с точки зрения осмотрительного привлечения успешно действующих практиков на страновом уровне. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций указывают на то, что эти руководящие принципы выполняются в целях укрепления системы координаторов-резидентов. Кроме того, необходим более систематичный контроль за осуществлением этих руководящих принципов и других механизмов укрепления системы координаторов-резидентов.

112. Большинство координаторов-резидентов указывают на то, что они начали осуществлять руководящие принципы для формирования подхода, характеризующегося большей степенью сотрудничества, с другими представителями в странах, а также для обмена информацией в отношении составления программ. Миссии по оценке отметили, что более активная поддержка системы на уровне штаб-квартир должна привести к укреплению функций координаторов-резидентов в этой связи. С момента принятия этих руководящих принципов отмечено увеличение числа совещаний учреждений системы Организации Объединенных Наций на местах, некоторые из которых прошли с участием представителей правительств. В большинстве случаев имели место межсекторальные ориентированные на программы совещания, однако не всегда создаются хорошо проработанные механизмы осуществления последующих действий. Возрос также объем обмена информацией: имеют место многочисленные случаи обмена бюллетенями и информацией в другой письменной форме.

113. Важными выявленными в ходе данной оценки факторами, которые влияют на функционирование системы координаторов-резидентов и которые необходимо учитывать при укреплении будущих руководящих принципов, являются:

а) понимание всеми правительствами преимуществ системы координаторов-резидентов и использования этой системы на всех уровнях государственного управления;

б) установление координаторами-резидентами деловых контактов с правительствами;

с) наличие четких руководящих принципов, включая соответствующие функции координаторов-резидентов и представителей системы Организации Объединенных Наций;

- d) установление хороших деловых связей между всеми представителями системы Организации Объединенных Наций на местах;
- e) установление координаторами-резидентами связей с сообществом доноров.

Рабочая нагрузка

114. Перед координаторами-резидентами стоят самые разнообразные задачи: координация проводимых в рамках системы Организации Объединенных Наций мероприятий на страновом уровне; обзор работы очень большого числа специализированных фондов и источников финансирования помимо ПРООН (включая целевые и специальные фонды ПРООН); содействие достижению глобальных приоритетов и обеспечение надлежащего коллективного руководства при разработке программ; связь с различными представительствами системы Организации Объединенных Наций на местном уровне; исполнение обязанностей назначаемого Генеральным секретарем официального лица по вопросам безопасности; и оказание помощи в случае стихийных бедствий и чрезвычайной гуманитарной помощи не только через систему Организации Объединенных Наций, но и за счет других источников. Для учреждений, не располагающих независимыми представительствами на местах, координатор-резидент играет центральную роль в мобилизации их технического опыта и знаний в целях оказания помощи правительствам.

115. В настоящее время координатор-резидент выполняет большую работу, связанную с самыми различными функциями. Хотя для различных стран и характерны разные данные, в общем среднемировые показатели, полученные в результате обследования положения координаторов-резидентов, показывают, что они посвящают в среднем 50 процентов своего времени решению вопросов ПРООН (ПРООН проводит всестороннее исследование рабочей нагрузки координаторов-резидентов во исполнение решения 92/37 Совета управляющих и в связи с подготовкой бюджета на 1994-1995 годы). Оставшиеся 50 процентов времени распределяются между другими обязанностями: общесистемными координационными функциями в качестве координатора-резидента (14 процентов), представительством организаций и органов Организации Объединенных Наций (например, ЮНФПА, МПП, Департамента по вопросам экономического и социального развития (ДЭСР), Бюро Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), УВКБ, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и т.д.) (23 процента), общими системными вопросами управления, обеспечения безопасности и протокола (9 процентов) и предупреждением стихийных бедствий и гуманитарной помощью (6 процентов). В зависимости от местных обстоятельств эти категории изменяются. В тех странах, в которых существует особое положение и, соответственно, требуется большая гуманитарная помощь, решение вопросов ПРООН занимает в среднем менее 40 процентов времени координатора-резидента. В определенных обстоятельствах основная доля времени уходит на удовлетворение гуманитарных потребностей. Иногда координатор-резидент тратит свое время на проведение таких мероприятий, как проведение заседаний Организации Объединенных Наций (региональных заседаний, конференций и т.д.) и многочисленные миссии, связанные с посещением стран, при этом его обычный распорядок дня может серьезно нарушаться на относительно длительный период времени.

В. Общие помещения

116. В пункте 15d своей резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея просила все органы, организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций принимать необходимые меры по территориальному объединению своих помещений на страновом уровне. Подробные сведения о нынешнем положении дел содержатся в докладе об оперативной деятельности за 1991 год (A/46/206/Add.3, пункты 29-39).

117. Впоследствии в пункте 25 своей резолюции 46/219 Генеральная Ассамблея предложила включить в доклад для трехгодичного обзора политики оценку прогресса в объединении помещений и предложить план достижения этой цели в полном объеме там, где это осуществимо и не связано с какими-либо дополнительными расходами для развивающихся стран.

118. Постоянная подгруппа по вопросам совместного использования помещений и служб Объединенной консультативной группы по вопросам политики контролирует каждый из проектов совместного использования помещения, включая планирование, разработку, финансирование, строительство и обеспечение управления. В поисках новаторского подхода Подгруппа начала переговоры с частным лицом в целях строительства общих помещений в Заире на арендной/выкупной основе. В настоящее время разрабатываются планы в целях воспроизведения этой модели в Бангладеш, Бенине, Центральноафриканской Республике, Египте, Намибии, Пакистане, Сенегале и Сьерра-Леоне.

119. За период с 1991 года члены Объединенной консультативной группы по вопросам политики предприняли следующие дополнительные шаги в отношении финансирования совместно используемых помещений:

а) Резерву средств для сооружения на местах ПРООН были предоставлены полномочия для распределения между программами 35 млн. долл. США при том условии, что фактические расходы за один год не превысят 25 млн. долл. США. В своем решении 90/44 Совет управляющих ПРООН разрешил Администратору использовать Резерв средств для сооружений на местах для приобретения служебных помещений в тех случаях, когда расходы по такому приобретению будут нести организации Объединенной консультативной группы по вопросам политики и, по возможности, другие организации системы Организации Объединенных Наций на местах. Кроме того, на своей июньской сессии 1991 года Совет управляющих ПРООН создал Обратный фонд в размере 5 млн. долл. США в целях обеспечения доли ЮНФПА в строительстве общих помещений системы Организации Объединенных Наций;

б) Правление ЮНИСЕФ одобрило выделение из Резервного фонда для служебных помещений и жилья сотрудников на местах в общей сложности не более 22 млн. долл. США, из которых 75 процентов (16,5 млн. долл. США) будут ассигнованы на служебные помещения на местах, что главным образом связано с участием ЮНИСЕФ в использовании совместных помещений с другими организациями системы Организации Объединенных Наций;

с) МПП - другой партнер Объединенной консультативной группы по вопросам политики - не изменила своей позиции в отношении того, что она будет покрывать свою долю капитальных расходов в связи с использованием совместных помещений путем предварительной оплаты за аренду помещений.

120. Помимо Объединенной консультативной группы по вопросам политики вопрос о совместном использовании общих помещений рассматривался также в 1990 году Консультативным комитетом по основным вопросам (оперативная деятельность), который согласился способствовать совместному использованию общих помещений и услуг, если особые требования и материальные условия не ограничивают такое совместное использование. Комитет предложил всем представителям в полной мере сотрудничать с координаторами-резидентами в вопросах достижения максимально широкого совместного использования общих помещений и услуг. После того, как ЮНЕСКО согласилась с позицией Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность), она примкнула к системе совместного использования общих помещений в четырех странах. Около половины помещений, занимаемых подразделениями ЮНЕСКО на местах, предоставляются бесплатно правительствами принимающих стран, что делает неэкономичным для ЮНЕСКО переезд в совместно используемые помещения, поскольку это требует платы за аренду. Позиция ФАО и ВОЗ заключается в том, что было бы целесообразно размещать их отделения на местах в министерствах сельского хозяйства и здравоохранения или около них, где это возможно. Почти все помещения, занимаемые в настоящее время ВОЗ, предоставляются на бесплатной основе правительствами принимающих стран.

121. В тех случаях, когда принимающая сторона предоставляет специализированным учреждениям необходимые помещения, переезд в совместно используемые помещения влечет за собой дополнительные расходы. Необходимо провести на избирательной основе пострановой обзор в целях достижения наиболее эффективного с точки зрения затрат решения. В настоящее время предпринимаются специальные усилия в целях достижения дальнейшего прогресса, и Объединенная консультативная группа по вопросам политики рассматривает данный вопрос на основе согласованного плана действий и имеющихся ресурсов. Особое внимание уделяется удовлетворению потребностей в балтийских государствах и Содружестве Независимых Государств.

122. Необходимо обеспечить дополнительный прогресс в деле достижения целей совместного использования общих помещений, с тем чтобы повысить эффективность сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций. По просьбе Генеральной Ассамблеи, изложенной в пункте 25 резолюции 46/219, необходимо осуществить план достижения этой цели в полном объеме на основе имеющихся ресурсов. С этой целью Подгруппе Объединенной консультативной группы по вопросам политики по общим помещениям было поручено подготовить план пятикратного увеличения площади общих помещений в течение следующих двух-трех лет. Этот план будет рассмотрен позднее в 1992 году в целях согласования конкретных мер по его осуществлению.

С. Децентрализация

123. Элементы децентрализации и передачи полномочий на места особо выделены в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи и предыдущих резолюциях. В рамках согласованной политики ожидается, что отделения на местах будут осуществлять

свою оперативную деятельность при минимальном контроле и вмешательстве в оперативные вопросы со стороны штаб-квартиры; ее роль рассматривается главным образом в качестве структуры, обеспечивающей стратегическое руководство и поддержку. Однако осуществление этих резолюций пока что не привело к согласованному и упорядоченному подходу в рамках Организации Объединенных Наций. Ниже приводится анализ некоторых причин.

124. Страны-получатели требуют большей децентрализации и делегирования полномочий на места в целях более тесной увязки мероприятий в области технического сотрудничества, и в частности их осуществления, с реальными условиями в той или иной стране и соответственно обеспечения более широкого участия граждан этих стран в их реализации. Они также требуют максимального согласования и упрощения процедур системы Организации Объединенных Наций и большего учета процедур правительств стран-получателей. Правительства настойчиво требуют упрощения политики и процедур системы Организации Объединенных Наций в целях совершенствования координации и управления на уровне стран. Применение программного подхода и национальное исполнение рассматриваются как шаги в этом направлении.

125. Проведенная в этой связи оценка высветила следующие проблемы:

а) сеть учреждений на местах системы Организации Объединенных Наций требует рационализации в целях более эффективной выработки многодисциплинарных рекомендаций для удовлетворения первоочередных потребностей стран. Технические консультанты могут потребоваться в рамках странового отделения или из региональных отделений, или штаб-квартир учреждений Организации Объединенных Наций, или же из других учреждений в этой или других странах. В соответствии с трехсторонней системой Организации Объединенных Наций, в случае необходимости выработки внешних технических рекомендаций, выбор прежде всего падает на учреждения системы. Поскольку национальные власти будут все больше играть роль исполнителей, а также ввиду наличия в настоящее время широкого спектра источников услуг они должны иметь возможность использовать и другие источники. В этой связи считается необходимым достижение учреждениями системы Организации Объединенных Наций также прогресса в деле "национализации" и регионализации информационных данных о своих реестрах источников опыта, знаний, оборудования, учебных заведений и т.д. Например, такие базы данных, как ТСРС-ИНРЕС, должны включать в свои реестры национальные и региональные источники технического опыта и знаний;

б) несколько отдельно, но во взаимосвязи с этим стоит вопрос о том, что представители на местах должны выполнять задачи, непосредственно не связанные с оперативной деятельностью, включая пропаганду стандартов и конвенций. Местные представительства каждой организации предназначены для выполнения задач, определенных руководящими органами и секретариатами соответствующих организаций, которые могут выходить за рамки конкретных программных потребностей оперативной деятельности;

в) организации, не имеющие представительств на местах, сохраняют полномочия на уровне штаб-квартиры в отношении определенных конкретных операций, децентрализация которых не представляется возможной. Вместе с тем,

при необходимости, эти организации пользуются услугами координаторов-резидентов ПРООН. Это означает, что организациям, не имеющим представительств на местах, необходимы специальные механизмы, позволяющие им предоставлять правительствам программные и технические консультации в рамках междисциплинарного подхода системы Организации Объединенных Наций (см. пункт 126b).

126. Роль системы Организации Объединенных Наций меняется в результате все большей передачи связанных с управлением обязанностей в ведение национальных властей. К числу конкретных мер, принимаемых или рассматриваемых в настоящее время, относятся следующие:

a) децентрализация технического и управленческого потенциала и передача соответствующих функций в отделения на местах в целях удовлетворения потребностей на страновом уровне;

b) разработка комплексных, междепартаментских и многодисциплинарных подходов на всех уровнях в целях удовлетворения потребностей на страновом уровне;

c) существенная реорганизация основных технических департаментов штаб-квартиры в целях укрепления взаимодействия между такими функциями, как проведение секторальных исследований, выработка рекомендаций в сфере политики, исследования в области развития, установление стандартов и осуществление оперативной деятельности;

d) структурная реорганизация подразделений штаб-квартиры в целях учета текущих/изменяющихся потребностей в технических и основных услугах на страновом уровне.

127. Общеизвестно, что для выполнения делегированных им функций представители в странах и координаторы-резиденты должны иметь возможность обращаться по мере необходимости к учреждениям системы Организации Объединенных Наций и другим источникам за необходимым опытом и знаниями на этапе программирования, а также других этапах оперативного цикла. Вид требуемых консультативных услуг будет зависеть от тем или секторов, которым правительство уделяет первоочередное внимание, а также от собственных возможностей правительства.

128. Что касается передачи полномочий из штаб-квартиры на страновой уровень, то одни организации добились существенного прогресса в общей передаче полномочий, в то время как другие лишь приняли конкретные меры, такие, как расширение возможностей отделений на местах по утверждению программ/проектов и предоставление большей гибкости при пересмотре бюджета. Связанные с подходом на уровне штаб-квартиры процедуры зачастую вызывают задержки, и считается, что они не позволяют принимать решения на уровне, где имеется наиболее полное представление о национальных потребностях и условиях. К числу сохраняющихся процедурных трудностей относятся следующие:

a) несоответствующая или неадекватная передача полномочий, касающихся утверждения программ/проектов;

b) за некоторым исключением (например, ЮНИСЕФ), имеет место значительная передача полномочий страновым отделениям, в том что касается осуществления проектов. Вопросы предоставления стипендий, закупки оборудования (кроме как до определенного денежного лимита), набора консультантов (в том числе лиц, набираемых на национальной основе) и существенного изменения бюджета по-прежнему представляются штаб-квартирам для решения или утверждения.

129. Отчетность по-прежнему является необходимым условием передачи полномочий. Следует обеспечить не только финансовую отчетность, но и отчетность в том, что касается управления или осуществления программ, их воздействия и устойчивости на страновом уровне, независимо от того, применяется ли метод национального исполнения.

130. Изменения условий оперативной деятельности требуют все большей децентрализации и передачи полномочий на страновой уровень. К числу основных элементов децентрализации, соответствующих намерениям Генеральной Ассамблеи и требованиям развивающихся стран, относятся следующие:

a) наибольшая децентрализация может быть достигнута на основе страновой стратегии и программ отдельных стран. После утверждения программ на уровне штаб-квартиры необходимо обеспечить передачу полномочий по их осуществлению - такова практика, которой придерживаются с успехом некоторые организации системы Организации Объединенных Наций. Для выполнения намерений, изложенных в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи необходимо применять программный подход в целях разработки хорошо продуманных программ на многосекторальном, секторальном или субсекторальном уровнях. Как правило, лишь наиболее существенные ограничения должны налагаться на полномочия странового отделения в связи с объемом внешней помощи (важность или сложность той или иной программы в любом случае не зависит от объема внешней помощи) или ввиду применения метода национального исполнения до тех пор, пока сохраняется программная основа. Исключение возможно лишь в том случае, если вопрос касается принципа или политики. До тех пор пока эти трудности можно предусмотреть в штаб-квартире, они должны устраняться на этапе программирования. Для выполнения этой процедуры, помимо применения программного подхода, разработка хорошей программы требует осуществления следующих основных шагов:

- i) программный или проектный документ должен включать информацию, позволяющую обеспечить передачу полномочий. Его формат должен разрабатываться так, чтобы можно было обеспечить передачу полномочий после ее утверждения руководящим органом;
- ii) формат программного или проектного документа должен определяться с учетом того, что ответственность за управление программой или проектом несет правительство. В документе должен быть предусмотрен достаточный резерв, позволяющий обеспечить бюджетную гибкость, поскольку техническое сотрудничество не является точной наукой и слишком подробное планирование приводит к необходимости чрезмерных корректировок;

b) децентрализация требует укрепления потенциала системы координаторов-резидентов в целях оказания полной поддержки в соответствии с программными требованиями страны. Таким образом, координатор-резидент должен быть в состоянии аккумулировать и использовать в консультации с соответствующими учреждениями необходимые для поддержки программ технические знания из источников внутри и за пределами страны;

c) по мере применения национального исполнения и программного подхода потребует дальнейшая передача полномочий в целях своевременного реагирования на потребности правительств. Кроме того, техническая и оперативная поддержка должна своевременно предоставляться тем национальным органам, которые занимаются практическим осуществлением проектов и программ;

d) необходимо обеспечить большую гибкость, упрощение и согласование политики и процедур системы Организации Объединенных Наций. Следует добиваться большего согласования и упрощения политики, процедур и форматов, а также их адаптации к национальным требованиям в целях содействия как исполнению национальными силами, так и большей децентрализации и передаче полномочий на места.

131. Что касается вопроса упрощения процедур, то необходимо отметить, что некоторые основные проблемы в этой области, по всей вероятности, потеряют свою остроту после применения новых руководящих принципов исполнения национальными силами проектов и программ, которые ПРООН обнародовала в начале этого года. В некоторых случаях в качестве необходимого условия отмечались наличие большего времени, дальнейшее упрощение, подготовка кадров и согласование усилий по достижению правительством и системой Организации Объединенных Наций общего понимания вопросов исполнения национальными силами. В главе VII говорится о поддержке в области подготовки кадров, необходимой для практического осуществления этих руководящих принципов. Следует также помнить, что в рамках исполнения проектов и программ национальными силами в отношении большинства мероприятий могут применяться национальные правила. В реальном контексте страновой оперативной деятельности каждая страна должна иметь возможность использовать свои национальные правила и нормы, насколько это возможно.

132. В рамках более децентрализованной системы должна также обеспечиваться отчетность на местном уровне, в том что касается финансов и вопросов существа. Отчетность зависит от качества деятельности отделений на местах и процедур, соблюдаемых на всех этапах программного цикла. В связи с расширением децентрализации качество обслуживания в области технической и финансовой отчетности в необходимых случаях следует повышать.

D. Рекомендации в отношении системы координатора-резидента

133. Хотя за последние три года система координатора-резидента и была укреплена, необходимо обеспечить ее дальнейший прогресс. Координаторы-резиденты работают в самых разнообразных условиях, выполняя различные функции, начиная от оказания услуг в области развития и кончая выработкой технических

рекомендаций в отношении гуманитарной помощи и выполнением информационных функций. Накопленный до настоящего времени опыт в деле учета различных условий и потребностей должен использоваться для дальнейшего укрепления системы координатора-резидента в связи с потребностями отдельных стран.

134. В результате оценки был выявлен ряд существенных элементов, имеющих важное значение для улучшения функционирования системы координатора-резидента:

а) согласование процесса и механизма пропаганды общих целей и стратегий системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне с учетом национальных приоритетов правительств в целях обеспечения основы для координации действий системы Организации Объединенных Наций;

б) более четкое определение руководящих принципов функционирования системы координатора-резидента, при полном учете успешного опыта, и обеспечение возможности для поддержки Организацией Объединенных Наций системы координатора-резидента, а также наличие соответствующих механизмов контроля с участием всех заинтересованных организаций;

в) создание технического потенциала в рамках системы координатора-резидента по оказанию высококачественной и своевременной помощи правительствам по вопросам существа и программным вопросам, включая предоставление многодисциплинарных консультативных услуг в целях поддержки программных требований;

г) расширение доступа к соответствующим данным и важной информации, необходимой для реализации программ на страновом уровне;

е) дальнейшая децентрализация потенциала на местах, делегирование полномочий и обеспечение большей гибкости в деле быстрого принятия ответных мер и адаптации процедур к процедурам правительств.

135. Гибкость является неотъемлемым условием для удовлетворения самых различных потребностей стран и учета существующих в них условий. Хотя система координатора-резидента должна укрепляться во всех странах, конкретные потребности в отношении некоторых категорий стран, например гуманитарная помощь и поддержка мер по координации помощи, а также мобилизация ресурсов требуют своевременных и конкретных мер по улучшению функционирования системы.

136. Представляется, что в странах, где складывались особенно трудные условия и чрезвычайные обстоятельства, действия системы Организации Объединенных Наций координировались более эффективно и непосредственно, чем в условиях проведения обычных мероприятий в целях развития, что главным образом объясняется наличием четких общих целей. Эти ситуации, во многих отношениях являющиеся уникальными по своему характеру, позволяют извлечь уроки, которые должны содействовать укреплению системы координатора-резидента, что прежде всего касается наличия четко определенных общих оперативных задач, так как это имеет исключительно важное значение.

137. В других странах, где система Организации Объединенных Наций играет особенно важную роль, укрепление системы координатора-резидента имеет очень существенное значение. Во многих случаях эти страны находятся в состоянии структурной перестройки, что в значительной мере влияет на макрополитику, на основе которой осуществляется оперативная деятельность. Необходимы безотлагательные и эффективные меры, требующие полного согласования действий системы Организации Объединенных Наций.

138. В балтийских государствах и Содружестве Независимых Государств требуется создать новую функциональную структуру системы Организации Объединенных Наций и координаторов-резидентов. Генеральный секретарь в ответ на эти новые требования постановил создать в шести странах временные отделения Организации Объединенных Наций во главе с представителем Организации Объединенных Наций, одновременно выполняющим функции координатора-резидента. В своем решении 92/43 Совет управляющих ПРООН уполномочил Администратора открыть в этих странах ограниченное число временных национальных и региональных отделений и просил его сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций в целях скорейшего достижения согласия, что позволит осуществить комплексный подход и комплексный характер деятельности. Кроме того, в своей резолюции 1992/40 по тому же вопросу Экономический и Социальный Совет подчеркнул важное значение комплексного подхода к этому региону и комплексного характера деятельности системы, просил соответствующие органы, такие, как Административный комитет по координации и Объединенная консультативная группа по вопросам политики, обеспечить такой подход и просил Генерального секретаря включить в приложение к его докладу информацию о путях обеспечения такого подхода. В этой связи эта информация включена в добавление к настоящему докладу.

139. Многие достижения, являющиеся результатом функционирования системы координатора-резидента, были обеспечены больше за счет специальных инициатив, а не систематического подхода. Требуется более последовательное и согласованное руководство со стороны различных штаб-квартир по основным вопросам политики. Все возрастающая поддержка со стороны штаб-квартир организаций системы Организации Объединенных Наций должна оказываться на основе координации и процессов, согласованных в Административном комитете по координации и других координирующих органах системы Организации Объединенных Наций, например Объединенной консультативной группе по вопросам политики. На последней сессии ЭКОСОС по этому вопросу ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и другие организации системы Организации Объединенных Наций выдвинули несколько предложений по укреплению этого аспекта деятельности системы, включая повышение эффективности контроля общих усилий на основе представления регулярных отчетов и проведения обзорных совещаний, а также потенциала контроля системы координатора-резидента Организации Объединенных Наций. Этому вопросу должно уделяться первоочередное внимание в Объединенной консультативной группе по вопросам политики и Административном комитете по координации.

140. Хорошим подспорьем в этом деле явились руководящие принципы Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность) (см. A/45/273/Add.2 и резолюцию 46/219, пункт 23а, Генеральной Ассамблеи).

Необходимо обеспечить их эффективное осуществление и периодический обзор в свете накопленного опыта. Функционирование системы координатора-резидента должно в дальнейшем поддерживаться следующим:

a) лучшим пониманием значимости системы на всех уровнях правительства и различных межправительственных органов;

b) четкими указаниями координаторам-резидентам и другим представителям системы Организации Объединенных Наций со стороны Организации Объединенных Наций и других штаб-квартир системы Организации Объединенных Наций как на коллективной, так и индивидуальной основе, что укрепляет роль координатора-резидента;

c) полным претворением в жизнь ключевых элементов существующих руководящих принципов, таких, как образование тематических групп, и регулярным отчетом координаторов-резидентов в целях проведения обзоров и установления обратной связи со старшими должностными лицами из соответствующих организаций;

d) руководящими принципами о соответствующих обязанностях в рамках системы координатора-резидента, в том что касается разработки страновой стратегии, о чем говорилось выше;

e) механизмами обеспечения большего доступа к результатам основных исследований и аналитической информации, включая доступ к банкам данных и другим информационным системам системы Организации Объединенных Наций;

f) обеспечением положения, ввиду большого количества запросов, заключающегося в том, что процесс отбора гарантирует высокое качество работы координаторов-резидентов.

141. В целях более эффективного реагирования на просьбы в предоставлении многодисциплинарных консультативных услуг необходимо предпринять следующие шаги:

a) укрепить межсекторальные программы сотрудничества путем обеспечения большей координации и согласования политики организаций системы Организации Объединенных Наций через Административный комитет по координации, Объединенную консультативную группу по вопросам политики и специальные механизмы по конкретным, стратегическим вопросам;

b) укрепление функционирования системы координатора-резидента как коллективного руководителя системы Организации Объединенных Наций в стране-получателе, в том что касается общесистемных вопросов, и предоставление координатору-резиденту полных полномочий и средств, необходимых для образования многодисциплинарных групп во главе с какой-либо организацией или наиболее подходящим для этого лицом в соответствии с программными требованиями страны. Они могут создаваться из квалифицированных специалистов, относящихся к системе Организации Объединенных Наций или страновым группам системы Организации Объединенных Наций, а также, по мере необходимости, к другим источникам. Их задача должна заключаться в следующем:

- i) содействие расширению доступа координаторов-резидентов к техническим специалистам и обеспечение соответствующего финансирования в целях выработки рекомендаций в отношении многодисциплинарных потребностей, а также создание новых механизмов быстрого использования опыта и знаний того или иного технического учреждения или региональной организации системы Организации Объединенных Наций;
- ii) расширение подготовки сотрудников системы организации Объединенных Наций, участвующих в оперативной деятельности;
- iii) укрепление состава страновых групп Организации Объединенных Наций, оказывающих поддержку в технических областях, в целях привлечения опытного технического персонала из других стран в качестве советников координаторов-резидентов в соответствии с потребностями стран;
- iv) развитие аналитического потенциала и технических навыков национальных руководителей и предоставление на постоянной основе консультативных услуг, учитывая все возрастающие масштабы исполнения проектов и программ национальными силами.

142. Как отмечено в итогах оценок, в некоторых случаях выполнение функций координатора-резидента требует почти полного рабочего дня. Этот факт необходимо принимать во внимание при рассмотрении вопроса об укреплении системы, поскольку нынешняя рабочая нагрузка и разнообразие функций мешают эффективному функционированию системы. Кроме того, координаторы-резиденты нуждаются в более всеобъемлющем и эффективном руководстве и поддержке. С учетом новых требований в 90-е годы и мнений, высказанных правительствами и организациями системы Организации Объединенных Наций, а также результатов оценки нынешнего функционирования системы координатора-резидента необходимо принять дополнительные меры по укреплению этой системы, в том числе рассмотреть вопрос о более широком участии заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций. В настоящее время проводится обзор предложений, выдвинутых в последние месяцы Генеральным секретарем и руководителями различных организаций системы Организации Объединенных Наций, в целях определения наиболее эффективных мер.

143. Система координатора-резидента должна укрепляться на основе накопленного опыта. Задача заключается в создании эффективной системы на страновом уровне для обеспечения комплексного, всестороннего руководства сотрудничеством в целях развития и гуманитарной помощи системы Организации Объединенных Наций, а также деятельностью в других соответствующих областях в рамках полномочий Организации Объединенных Наций. Необходимо пересмотреть конкретные функции и круг обязанностей с учетом требований каждой страны после проведения соответствующих консультаций со страной-получателем.

144. Следует принять соответствующие меры в целях обеспечения постоянной, материальной поддержки на комплексной основе, отражающей все грани сотрудничества системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. В целях поддержки координатора-резидента ему необходимо придать группу

квалифицированных специалистов из соответствующих фондов и программ либо в течение всего времени работы, либо на основе краткосрочных командировок в соответствии с согласованным планом работы. Кроме того, требуются гибкие механизмы для предоставления многодисциплинарных консультативных услуг и обеспечения оперативной поддержки в соответствии с конкретными потребностями стран.

145. Необходимы согласованные меры для упорядочения и укрепления оперативной деятельности на страновом уровне на основе рассмотрения в рамках соответствующих форумов состава и структуры представительств в странах, с тем чтобы обеспечить учет первоочередных требований страны и повысить эффективность и воздействие сотрудничества системы Организации Объединенных Наций, а также сократить административные расходы.

146. Необходимо добиться дополнительного прогресса в деле совместного использования общих помещений в целях повышения согласованности в рамках сотрудничества системы Организации Объединенных Наций. С этой целью ожидается, что Объединенная консультативная группа по вопросам политики значительно расширит масштабы совместного использования общих помещений на основе согласованного плана и имеющихся ресурсов. Будут проведены также консультации в рамках Административного комитета по координации.

VI. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ

147. Во всех регионах и в странах, относящихся к различным группам, все более широкое распространение имеет национальное исполнение. В ЮНИСЕФ, МФСР и МПП национальное исполнение является нормой. Это в значительной степени относится и к ВОЗ. Для ЮНФПА доля национального исполнения колеблется, однако она относительно более высокая, чем аналогичный показатель для ПРООН, который растет и в данном случае. Хотя ПРООН приняла национальное исполнение в качестве способа осуществления финансируемых ПРООН проектов и программ, некоторые правительства и учреждения Организации Объединенных Наций выступают за постепенный переход. Ожидается, что по мере внедрения программного подхода и новых договоренностей о покрытии вспомогательных расходов последующий переход к национальному исполнению будет облегчен. Тем не менее постоянно высказывается определенная обеспокоенность в отношении того, что необходимо избежать такого положения, при котором национальное исполнение приведет к утрате специализированными учреждениями их технических или трехсторонних функций.

148. В пункте 8 своей резолюции 46/219 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что метод национального исполнения должен быть нормой для программ и проектов, финансируемых системой Организации Объединенных Наций. Анализ информации, полученной от правительств, о функционировании системы свидетельствует о том, что, хотя привлечение национальных учреждений и потенциала зачастую носит позитивный характер, следует ожидать возникновения проблем в случае нехватки у правительств средств государственного сектора, специально подготовленных кадров и требуемых фондов.

149. Генеральная Ассамблея подчеркнула главную ответственность развивающихся стран за определение своего потенциала по исполнению программ и проектов. Правительства большинства стран оценивают его на основе консультаций с персоналом учреждений Организации Объединенных Наций на местах. В этой связи уместно также упомянуть то, что Совет управляющих ПРООН в своем решении 92/22 поддержал предложение Администратора о делегировании представителям-резидентам полномочий в отношении утверждения национального исполнения в рамках имеющегося уровня делегированных полномочий, на упомянутое утверждение и с учетом соответствующих положений решения 90/21 Совета управляющих.

150. Другим фактором ускорения перехода к национальному исполнению мероприятий ПРООН, особенно в тех странах, в которых доля проектов, осуществляемых национальными органами, относительно низка, является введение в практику с середины 1992 года новых договоренностей о возмещении вспомогательных расходов.

151. Правительства некоторых стран не располагают национальным потенциалом для административного и финансового управления. По этой причине и в целях облегчения бремени выполнения различных финансовых требований и требований в отношении отчетности системы Организации Объединенных Наций правительства многих стран создали национальные подразделения содействия национальному исполнению, зачастую при международной финансовой и административной поддержке.

152. Ожидается, что учреждения будут играть все большую роль в поддержке в вопросах политики, услуг в области подготовки программ и при контроле и оценке. При сдвиге услуг по технической поддержке на страновой уровень ожидается повышение эффективности мероприятий системы Организации Объединенных Наций в отношении поддержки национального управления.

153. От правительств и системы Организации Объединенных Наций поступили свидетельства об ожидаемом прогрессе в области национального исполнения. Эти данные показывают, что:

а) в тех случаях, когда текущий объем проектов, исполняемых на национальном уровне, является низким, предполагается его значительное увеличение в течение следующих пяти лет;

б) в тех случаях, когда доля проектов, исполняемых на национальном уровне, является более высокой, предполагается, что в ее приросте будет учитываться большинство будущих проектов, запланированных на этот же период.

154. Важную роль в распространении национального исполнения играет приверженность к такой форме со стороны правительств и представителей системы Организации Объединенных Наций, особенно со стороны координаторов-резидентов системы Организации Объединенных Наций. Тем не менее бывают ситуации, когда национальное исполнение невозможно в связи с нехваткой людских ресурсов или по другим причинам. Любая приверженность достижению цели национального исполнения будет взвешиваться в свете конкретных предпочтений и возможностей каждого правительства.

155. Учреждения-исполнители системы Организации Объединенных Наций отметили следующие вопросы, которые, по их мнению, требуют уделения определенного внимания в целях повышения эффективности национального исполнения:

a) обзор факторов, которые обуславливают неэффективность использования технической поддержки учреждений Организации Объединенных Наций, и рассмотрение вопроса о том, каким образом новые договоренности о возмещении вспомогательных расходов могут привести к решению этой проблемы;

b) упрощение существующих процедур и разработка соответствующих правовых документов;

c) применение характеризующегося постепенностью подхода для обеспечения сохранения трехстороннего характера помощи системы Организации Объединенных Наций в основных и технических областях, особенно в тех областях, в которых используются сложные и меняющиеся технологии;

d) там, где необходима существенная внешняя техническая помощь, следует обеспечить эффективное использование имеющихся кадров специалистов системы Организации Объединенных Наций;

e) потребуются дальнейшее рассмотрение вопроса об обеспечении технического участия системы Организации Объединенных Наций в подготовке отчетности по программам;

f) совершенствование национального потенциала в области административного и финансового управления, а также в отношении технических навыков.

Упрощение правил и процедур

156. Сложность и многочисленность правил и процедур системы Организации Объединенных Наций рассматривается многими координаторами-резидентами и правительствами принимающих стран как препятствия на пути к принятию правительством формы национального исполнения и на пути полного использования национального потенциала. Одновременно с этим необходимо также отметить, что в ходе проведения миссий было выявлено, что сложные принятые правительством правила, особенно ограничения, касающиеся иностранных валют, также могут создавать сложности для правительств, которые в таком случае предпочтут использовать систему Организации Объединенных Наций для конкретной деятельности по закупкам и найму персонала.

157. Нынешнее многообразие и большое количество правил и процедур, касающихся управления и определения, формулировки, утверждения, контроля и оценки программ и проектов, требуемых системой Организации Объединенных Наций, препятствуют более широкому национальному участию в этих процессах или не дают использовать ограниченные ресурсы правительств для проведения более существенной деятельности. Широко признается необходимость обеспечить более высокий уровень согласования и упрощение процедур Организации Объединенных

Наций для оперативной деятельности. В целом считается, что упрощение политики, правил и процедур облегчит национальное участие, повысит эффективность и обеспечит лучшее использование ограниченных ресурсов как для правительств, так и для системы Организации Объединенных Наций, в том что касается существующих обязанностей и мандатов в отношении дальнейшей координации деятельности.

Отчетность: финансовая и по вопросам существа

158. Отчетность как финансовая, так и по программам, является одним из важных факторов успешного применения национального исполнения. В отношении финансовой отчетности был достигнут значительный прогресс. Широко распространена подготовка работников государственных органов в целях повышения их квалификации в отношении финансовой отчетности и ревизии, причем такая подготовка станет более эффективной в случае упрощения и согласования процедурных требований.

159. Для национального исполнения чрезвычайно большое значение имеет необходимость обеспечить не только финансовую отчетность, но и вести контроль за исполнением и оценивать воздействие и устойчивость с точки зрения национальных властей. Для полной передачи такой ответственности директивным органам система Организации Объединенных Наций должна также обеспечить удовлетворительный уровень выполнения программы.

160. Что касается "полной отчетности по программе" при национальном исполнении, то в рамках системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне слишком часто основное внимание уделялось финансовым аспектам отчетности. Для выполнения обязанностей, связанных с управленческой отчетностью по программам, требуется внедрение показателей исполнения для ревизии управленческой деятельности. В ходе обзора был поднят касающийся этих моментов вопрос, заключающийся в том, следует ли при выделении средств в рамках национального исполнения ориентироваться на финансовую отчетность, т.е. были ли выделены эти средства, а мероприятия осуществлены, как это предполагалось, или же следует основываться на достижении согласованных целевых показателей, в том что касается результатов.

VII. СОГЛАСОВАННЫЕ СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ
И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

A. Использование национального потенциала

161. Основной задачей оперативной деятельности по-прежнему являются эффективное использование и укрепление национального потенциала. Программный подход, национальное исполнение, децентрализация и передача полномочий на уровень учреждений на местах являются важными методами достижения цели использования и укрепления национального потенциала.

162. На влияние и успех или провал оперативной деятельности влияют готовность и способность правительства предоставлять на постоянной основе людские и финансовые ресурсы для осуществления национальных программ, с которыми связаны мероприятия Организации Объединенных Наций. Указываемые правительствами недостатки могут принимать различные формы, из которых особое значение имеют следующие:

- а) нехватка квалифицированных кадров в государственном секторе (оказывает воздействие на управление, распределение по времени, число сотрудников государственных органов);
- б) особенно острая нехватка юристов, бухгалтеров, ревизоров и специалистов в области финансового управления, а также недостаток надлежащей дисциплины при осуществлении этой деятельности (в отношении бюджетов, требований к отчетности);
- с) нехватка источников финансирования или финансовых ресурсов у сотрудничающей стороны;
- д) нехватка подготовленных кадров или средств на подготовку специалистов;
- е) задержки в принятии решений, громоздкий национальный бюрократический аппарат и недостаточное делегирование полномочий.

163. Учреждения Организации Объединенных Наций рассматривают более полное использование квалифицированного национального персонала в рамках проектов, исполняемых при поддержке Организации Объединенных Наций, в отличие от национального исполнения, в качестве основного элемента использования и укрепления национального потенциала. К соответствующим методам относятся: назначение национальных директоров проектов для проектов, осуществляемых учреждениями; использование национальных сотрудников по проектам категории специалистов; использование ПРООН служб содействия развитию для найма граждан стран; более широкое распространение практики заключения договоров подряда с местными фирмами и создание списков отвечающих определенным требованиям граждан стран. Анализ информации, поступившей от координаторов-резидентов, свидетельствует о том, что обычно граждане стран привлекаются ко всем мероприятиям, связанным с определением программ и проектов, контролем за их осуществлением и оценкой. Уровень участия показывает, что большинство граждан стран часто или в приоритетном порядке участвует в мероприятиях на всех этапах определения, контроля и оценки.

164. К числу других упоминавшихся в сообщениях эффективных мер, которые ведут к увеличению масштабов использования и укреплению национального потенциала, относятся следующие:

- а) частые поездки на места исполнения проектов и контроль со стороны персонала отделений на местах в целях обеспечения, при необходимости, руководства;

b) ознакомительные поездки национальных сотрудников за пределы страны в целях посещения оперативных подразделений других развивающихся стран, находящихся в аналогичных условиях;

c) проведение частых оперативных заседаний и учебных практикумов для отдельных лиц или подразделений, участвующих в национальном исполнении;

d) содействие национальным должностным лицам и ревизорам по отдельным проектам, в том что касается соблюдения требований к финансовой отчетности;

e) частое проведение разъяснительных мероприятий-встреч с правительственными координационными центрами для национального исполнения и информирования министров.

165. Некоторые страны указали на то, что задачам использования и наращивания национального потенциала не уделяется достаточного внимания. Была высказана озабоченность тем, что воздействие национального потенциала через посредство использования услуг экспертов и их подготовки не всегда является эффективным. Более систематизированный и согласованный подход к созданию потенциала по-прежнему является, несомненно, приоритетным направлением деятельности для правительств. Недавние изменения в порядке возмещения вспомогательных расходов и национальном исполнении и возросшее национальное участие в программах подготовки кадров являются шагами в этом направлении.

166. В том, что касается статуса граждан стран, продления их контрактов и вознаграждения в ходе осуществления проектов и дальнейшего использования граждан стран после завершения проектов, сформировался новый комплекс проблем. Существует непоследовательность в отношении выплаты надбавок к окладам гражданам, уже находящимся на государственной службе. Известно также то, что воздействие и устойчивость результатов программ зачастую испытывают влияние таких факторов, как наличие, уровень подготовки, порядок службы и вознаграждение национальных сотрудников 13/.

167. По-прежнему существует необходимость принятия серьезных усилий в развитии потенциала на основе распространения национального исполнения и подготовки кадров. Во все страновые программные документы необходимо включить систематизированный и всеобъемлющий подход к созданию потенциала. Взаимосвязанные решения в отношении вспомогательных расходов, национального исполнения, программного подхода и разработки руководящих принципов, программ подготовки кадров и систем контроля должны обеспечить значительный дальнейший прогресс в отношении создания потенциала.

В. Потребности в подготовке кадров

168. В качестве части мероприятий в области технического сотрудничества система Организации Объединенных Наций предприняла значительные усилия по подготовке кадров. Многие участники из числа сотрудников штаб-квартир учреждений системы Организации Объединенных Наций и отделений на местах заявили о том, что проведенные при поддержке Консультативного комитета по

основным вопросам (оперативная деятельность) практикумы для старших должностных лиц системы Организации Объединенных Наций оказались полезными, хотя они пока что ограничены по количеству участников. К последним мероприятиям, проведенным в большом числе стран, относится подготовка по вопросам процедур национального исполнения и необходимых для этого условий. Организации системы Организации Объединенных Наций внедрила программы подготовки кадров и проведения практикумов по вопросам разработки и формулировки проектов, их осуществления и управления.

169. Хотя более половины стран имеют положительный опыт использования национального потенциала, правительства и координаторы-резиденты системы Организации Объединенных Наций отметили нехватку ресурсов государственного сектора и людских ресурсов во многих развивающихся странах. Учитывая такие требования, система Организации Объединенных Наций в течение многих лет в качестве составной части своей программы технического сотрудничества предпринимала значительные усилия в отношении создания потенциала на основе подготовки кадров. В последнее время в более чем 70 странах были внедрены программы подготовки для национальных сотрудников по вопросам процедур и требований, касающихся национального исполнения, и местных руководящих принципов, касающихся национального исполнения. Организации системы Организации Объединенных Наций предприняли шаги по укреплению национального потенциала в вопросах управления и осуществления программ и проектов через посредство программ подготовки кадров и практикумов, использования определенных механизмов достижения консенсуса, расширения национального участия в разработке и формулировании проектов. Растущая доля бюджетов на подготовку кадров приходится на этот вид обучения. Несмотря на эти усилия в области подготовки кадров, некоторые страны отметили, что система Организации Объединенных Наций не в достаточном объеме справляется со своей основной задачей наращивания национального потенциала.

170. Число национальных сотрудников, проходящих в настоящее время подготовку по вопросам национального исполнения, довольно значительно, однако оно колеблется от менее 50 примерно для половины стран до 5000 для двух стран. Ожидается, что в среднем необходимо подготовить по крайней мере еще столько же должностных лиц, и требуется дальнейшая подготовка, конкретно направленная на развитие национального потенциала. Такие учебные мероприятия должны включать изучение концепций программирования, методов обеспечения осуществления стратегий, ознакомление с механизмами достижения консенсуса, деятельность по разработке и формулированию проектов, мероприятия по контролю и оценке и вопросы отчетности по программам в целях расширения воздействия и устойчивости в будущем.

171. Обзор осуществляемой общесистемной подготовки кадров в области оперативной деятельности показывает, что уже ведется работа, отличающаяся высокими количественными и качественными показателями, которая охватывает большое число важных областей. К ним относятся: а) подготовка по вопросам разработки, оценки программ и проектов и контроля за их осуществлением; б) наличие организаций Объединенной консультативной группы по вопросам политики для расширения масштабов подготовки кадров крупных программ, которыми

ежегодно может быть охвачено 10 000 участников, в целях обмена информацией о своей политике, приоритетах и процедурах; с) переход к национальному исполнению, который стимулирует подготовку национальных директоров по проектам и аналогичного персонала; d) учебные мероприятия по таким темам, как женская проблематика, охрана окружающей среды, беженцы и репатрианты и ликвидация последствий стихийных бедствий; e) проводимые в настоящее время курсы по координации деятельности на уровне отделений на местах для представителей системы Организации Объединенных Наций.

172. Поддержка в области подготовки кадров должна быть ориентирована прежде всего на группу, в которую входят:

a) сотрудники национальных координирующих органов, отвечающих за управление внешними ресурсами. Такие учреждения обычно связаны с министерствами финансов, планирования или иностранных дел или входят в их состав. По мере децентрализации национальной системы управления отмечается, что обработка финансируемых извне проектов сотрудничества в области развития во все большей степени ведется совместно центральными властями и такими основными отраслевыми министерствами, как министерство сельского хозяйства, промышленности, здравоохранения и образования;

b) сотрудники системы Организации Объединенных Наций: структура штаб-квартир многих учреждений предусматривает создание отдельных подразделений, занимающихся разработкой мероприятий по поддержке программ, с одной стороны, и осуществлением операций на местах, - с другой, все сотрудники которых должны пройти обучение; сюда входит персонал, напрямую участвующий в проведении переговоров об оперативной деятельности, в отличие от сопутствующей деятельности по техническому и управленческому вспомогательному обслуживанию;

c) на страновом уровне наибольшая важность придается управлению программами и проектами. Ожидается, что произойдет быстрое расширение использования программного подхода и национального исполнения. Учитывая все это, можно сказать, что число граждан стран, непосредственно участвующих в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, увеличится;

d) также на страновом уровне сотрудники большинства организаций системы Организации Объединенных Наций занимаются оперативной деятельностью, и при децентрализации управления потребуются расширить подготовку кадров. Однако здесь необходимо помнить, что некоторые сотрудники системы Организации Объединенных Наций на местах выполняют мандаты, которые не напрямую связаны с оперативной деятельностью.

C. Практикум по вопросам координации

173. Под эгидой Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность) Международным учебным центром МОТ в Турине было проведено семь практикумов по вопросам координации на страновом уровне (см. ниже). Оценка итогов этих практикумов будет проведена в сентябре и в сентябре же будет принято решение о последующих действиях. Бывшие участники и организации системы Организации Объединенных Наций энергично поддерживают проведение этих практикумов.

Практикумы по вопросам координации для старших должностных лиц - представителей системы Организации Объединенных Наций

<u>Курс</u>	<u>Число организаций системы Организации Объединенных Наций</u>	<u>Страны-участницы</u>	<u>Количество участников</u>
Межрегиональный март 1991 года	12	Бангладеш, Ботсвана, Гана, Нигерия	25
Межрегиональный май 1991 года	12	Бразилия, Индия, Камерун, Индонезия, Пакистан	35
Региональный африканский июль 1991 года	10	Гамбия, Зимбабве, Свазиленд, Сьерра-Леоне, Уганда	16
Региональный азиатский октябрь/ноябрь 1991 года	16	Китай, Лаос, Непал, Таиланд	31
Латиноамериканский февраль/март 1992 года	12	Боливия, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Чили	26
Ближневосточный и арабский региональный май 1992 года	14	Египет, Иордания, Ливан, Сирия, Судан, Турция	29
Африканский региональный июнь 1992 года	12	Мали, Нигер, Руанда, Сенегал, Чад	27

174. Эти практикумы охватывают три основных компонента: вопросы международного развития и обусловленные ими задачи для системы Организации Объединенных Наций в 90-х годах; мандаты и потенциал системы; и, наконец, долгосрочные сотрудничество и координация на страновом уровне, включая информацию о мероприятиях небольших учреждений, не располагающих отделениями на местах. Ожидается активность участников при проведении этих практикумов с упором как на процессы сотрудничества, так и на основные вопросы. Важными моментами являются работа в группах и изучение реальных ситуаций. Предполагается распространение этих видов курсов на страновой уровень, и в настоящее время практика привлечения национальных специалистов, участвующих в координации иностранной помощи, пользуется широкой поддержкой.

175. Следует расширить масштабы этой программы, с тем чтобы охватить ею национальных участников; при этом следует в рамках изучаемых предметов отражать национальные потребности. Было бы предпочтительно, чтобы хотя бы в

половине программ участвовали национальные сотрудники, занимающие относительно высокие посты не только в государственных органах, но и в надлежащих случаях, в неправительственных организациях и частном секторе, когда они привлечены к национальному исполнению. Государственные чиновники должны представлять не только официальные государственные учреждения по координации внешних ресурсов и, как это обычно бывает, министерства финансов и планирования, но и основные отраслевые министерства. Целью должен стать охват мероприятиями в стране большого числа учреждений, занимающихся вопросами развития. Как национальные, так и международные участники должны представлять "высокий" уровень, однако ими не должны быть лишь представители небольшой управленческой верхушки. Следует дать возможность участвовать в таких мероприятиях соответствующему персоналу двусторонних учреждений. Насколько это оправданно, в качестве организаций, предоставляющей кадры, и/или участников, необходимо рассматривать также национальные (и даже региональные) учреждения, занимающиеся вопросами развития.

176. При рассмотрении вопроса о дальнейшем развитии системы практикумов необходимо учитывать следующие элементы:

a) значительная часть практикума должна быть посвящена развитию людских ресурсов. Следует обеспечить обмен информацией с участниками относительно того, каким образом воплотить проблемы развития людских ресурсов в конкретные, реалистические стратегии развития и проанализировать соответствующие финансовые и управленческие вопросы;

b) в надлежащих случаях в рамках практикумов помимо всеобщих проблем, касающихся устойчивого развития и окружающей среды, необходимо уделять особое внимание вопросам, которые становятся все более важными в меняющемся мире, например, реакции системы Организации Объединенных Наций на потребности стран, находящихся на переходном этапе, ликвидации последствий стихийных бедствий, помощи беженцам и гуманитарной помощи.

c) обеспечение согласованной реакции системы Организации Объединенных Наций на уровне учреждений на местах в отношении подхода к разработке и осуществлению программ, характеризующегося взаимными усилиями, должно по-прежнему быть основной целью. В качестве учебных моделей следует использовать тематические исследования;

d) имеется необходимость в создании государственных структур для обеспечения скоординированного руководства в рамках применения подхода к составлению и исполнению программ, с использованием в качестве учебных моделей имеющихся примеров. Необходимо обеспечить "интернационализацию" договоренностей, с тем чтобы они представляли собой действительно национальные усилия, которым оказывается поддержка;

e) практикумы должны охватывать вопросы, касающиеся включения концепций национального исполнения и осуществления в национальные структуры;

f) они должны руководствоваться целью повышения эффективности системы координатора-резидента и увеличения возможностей ведения значимого диалога с правительством;

г) необходимо уделять внимание повышению воздействия, устойчивости и национальной самообеспеченности и роли правительств и системы Организации Объединенных Наций.

177. В рамках резолюций 44/211 и 46/219 Генеральной Ассамблеи, посвященных реформе оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, для национального и международного персонала проводятся совещания, сходные по форме с практикумами, на которых рассматриваются вопросы наиболее эффективного использования руководящих принципов и моделей, которые были разработаны для совершенствования оперативной деятельности. Эти практикумы также должны выступать в качестве механизма поиска способов упрощения процедур оказания помощи и уменьшения их многообразия. В качестве учебных моделей будут использоваться конкретные страновые тематические исследования, которые, соответственно, не являются гипотетическими. При организации практикумов на страновом уровне их стоимость в расчете на одного участника понизится.

D. Рекомендации в отношении подготовки кадров

178. Безотлагательный и практический подход к разработке всеобъемлющей стратегии в области подготовки кадров по вопросам оперативной деятельности должен основываться на хорошо продуманных договоренностях и являться результатом работы, проведенной в рамках Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность) и индивидуально - рядом организаций системы Организации Объединенных Наций. Он мог бы предусматривать:

а) уделение приоритетного внимания подготовке компетентных руководителей по вопросам национального развития в рамках национального исполнения и укрепления национального потенциала в связи с многоучрежденческими общими усилиями, основывающимися на осуществляемой в настоящее время отдельными организациями обширной работе;

б) в рамках разработки и координации программ практикумы по вопросам координации деятельности на местах для старших должностных лиц - представителей Организации Объединенных Наций, проведение которых было начато Консультативным комитетом по основным вопросам (Оперативная деятельность) через Международный учебный центр в Турине, должны охватывать более широкую группу, включая старших должностных лиц, и в их рамках должны рассматриваться основные вопросы развития с привлечением национальных сотрудников.

179. В рамках Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность) осуществляется поддержка по крайней мере двух общих учебных программ, реализуемых на страновом уровне: одна из них посвящена управлению проектами, другая - разработке программ и проектов.

180. В соответствии с пунктом 15 резолюции 46/219 Генеральной Ассамблеи была изучена возможность разработки согласованной стратегии в области подготовки кадров. Результатом этого станет принятие ряда инициатив. Уместно упомянуть о двух направлениях действий, а именно:

a) сохранение курсов по вопросам управления, уже организованных ФАО, ДЭСР и другими организациями для национальных директоров по проектам. Расходы покрываются из отдельных бюджетов национальных проектов. Многие из этих курсов организованы в штаб-квартирах учреждений или в других местах, требующих выезда из страны;

b) учитывая растущее число проектов, осуществляемых в рамках национального исполнения, и большую текучесть национальных управленческих кадров по проектам, было бы разумно в каждой стране создать возможности для обучения.

181. Приоритетное внимание уделяется подготовке по вопросам выполнения проектов в рамках национального исполнения и создания национального потенциала. Это в значительной степени соответствует пункту 22d резолюции 46/219, в котором предлагается учитывать "важность совершенствования отчетности на основе подготовки кадров и развития национального потенциала в области контроля, а также в области ревизионной деятельности и финансовой отчетности". Эта сфера деятельности выиграла бы от преобразования ее в многоучрежденческую общую программу.

182. Необходим план подготовки преподавателей, которые будут вести занятия. Одновременно с необходимостью сохранения планов подготовки кадров, финансируемых на основе индивидуальных проектов, следует создать отдельный и единый фонд для покрытия первоначальных расходов и текущих организационных расходов общемировой многоучрежденческой программы подготовки преподавателей для создания значительного контингента национальных преподавателей внутри страны.

Примечания

1/ См. UNFPA, The State of World Population 1992, p. 3.

2/ World Economic Survey 1992. Current trends and policies in the world economy, United Nations, New York 1992.

3/ Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики в рамках оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций, принятый 22 декабря 1989 года.

4/ См. доклад о работе первой сессии Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность), 1992 год.

5/ См. годовой доклад за 1990 год (A/45/273/Add.3) и годовой доклад за 1991 год (A/46/206, пункт 68). Полное изложение деятельности за последний период содержится в этих докладах.

6/ Решения 90/26 от 22 июня 1990 года, 91/32 от 25 июня 1991 года и 92/22 от 26 мая 1992 года.

7/ Решения 90/21 от 22 июня 1990 года, 91/27 от 21 июня 1991 года и 92/22.

8/ E/1992/82/Add.1, пункт 38.

9/ Это было предусмотрено в руководящих принципах Консультативного комитета по основным вопросам (Оперативная деятельность), что также явилось основой весьма эффективной инициативы по организации практикумов для представителей старшего звена на местах.

10/ Решение 92/23 от 26 мая 1992 года.

11/ См. резолюции 44/211, пункт 17с, и 46/219, пункт 18а Генеральной Ассамблеи.

12/ В отношении подробной информации на уровне стран см. A/46/206/Add.3.

13/ См. также JIU/REP/91/1.
