



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/1995/98
23 June 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Основная сессия 1995 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций

Записка Секретариата

1. В пункте 55 своей резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии через Экономический и Социальный Совет всесторонний анализ осуществления этой резолюции и вынести соответствующие рекомендации.
2. Приложение к настоящей записке, в котором содержится информация, полученная путем распространения ряда вопросников и проведения ограниченного числа страновых миссий по обзору, является первым откликом на эту просьбу.
3. После проведения консультаций с Бюро и членами Экономического и Социального Совета было принято решение о том, что ввиду позднего получения ответов из важных источников, в частности от стран-получателей, настоящая записка будет носить предварительный характер и что ее подготовка будет завершена после проведения этапа основной сессии Совета 1995 года, посвященного оперативной деятельности. Таким образом, окончательный вариант доклада Генерального секретаря будет издан ко времени проведения трехгодичного всеобъемлющего обзора политики на пятидесятой

* E/1995/100.

сессии Генеральной Ассамблеи. В нем будут представлены рекомендации Генерального секретаря и будут учтены результаты предварительного рассмотрения данного вопроса Советом, а также дополнительные ответы, полученные от стран.

4. Особое внимание при подготовке этого обзора уделялось использованию методологии, которая привела бы к получению объективной, фактологической и достоверной картины осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи. В целях обеспечения максимально широкого охвата и для учета мнений всех основных партнеров активно использовался метод рассылки вопросников. На основе положений резолюции 47/199 Ассамблеи в консультации с организациями системы Организации Объединенных Наций были составлены целевые вопросники, предназначенные для четырех различных групп источников: стран-получателей, основных стран-доноров, системы координаторов-резидентов на страновом уровне и организаций системы Организации Объединенных Наций в их штаб-квартирах. Исходя из опыта данного обзора, было бы желательно обеспечивать достаточное финансирование будущих обзоров с самого начала их проведения, с тем чтобы иметь возможность направлять большее число самостоятельных и всесторонних страновых миссий.

5. Для целей подготовки настоящего анализа были получены следующие ответы: 109 ответов от системы координаторов-резидентов (особое внимание было уделено обеспечению того, чтобы ответы готовились в консультации с представителями системы Организации Объединенных Наций на местах); 15 ответов от стран-получателей; 8 ответов от основных стран-доноров; и 26 ответов от организаций системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, в 14 странах были осуществлены страновые миссии по обзору. Всем организациям системы Организации Объединенных Наций было предложено принять участие в этих миссиях по обзору, и помимо сотрудников Организации Объединенных Наций в состав различных миссий входили представители Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной организации труда (МОТ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

6. Содержащаяся в приложении информация касается успехов, достигнутых системой Организации Объединенных Наций на страновом уровне в областях оперативной деятельности, охваченных резолюцией 47/199 Генеральной Ассамблеи и предшествовавшей ей резолюцией 44/211 Генеральной Ассамблеи. В этой связи можно напомнить, что в предыдущих докладах Экономическому и Социальному Совету в 1993 году (E/1993/73) и в 1994 году (E/1994/64) и в добавлениях к ним была представлена информация о прогрессе по многим направлениям, включая прогресс, достигнутый на межправительственном уровне практически всеми органами системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами сотрудничества в области развития. В этих докладах были изложены прилагавшиеся в рамках всей системы усилия по осуществлению резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи на различных уровнях.

7. В рамках этих усилий Генеральный секретарь в июле 1994 года принял решение просить Администратора Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказать ему помощь в обеспечении согласованности политики и в укреплении координации в рамках Организации Объединенных Наций в социально-экономической и

смежных областях. Он также принял решение возложить на Администратора общую ответственность за оказание ему помощи в совершенствовании координации оперативной деятельности в целях развития, включая укрепление системы координаторов-резидентов.

8. На межучрежденческом уровне Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) принял от имени Административного комитета по координации (АКК) многочисленные меры по обеспечению осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи, о чем подробнее говорится в разделе D приложения. На уровне программ и учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам финансирования Объединенная консультативная группа по вопросам политики (ОКГП), в состав которой входят представители ПРООН, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировой продовольственной программы (МПП), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), приняла конкретные меры по некоторым специальным вопросам, о которых сообщалось на ежегодной основе и которые вкратце описаны в разделе С приложения.

9. Другие консультативные механизмы существуют в конкретных областях, имеющих непосредственное отношение к оперативной деятельности, в том числе в таких, как устойчивое развитие, ВИЧ/СПИД, питание и программы действий в интересах Африки и наименее развитых стран. На уровне отдельных организаций был предпринят ряд инициатив, о которых сообщалось на ежегодной основе в соответствии с пунктами 51 и 54 резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи. Последствия на страновом уровне этих мер, принимаемых на различных уровнях, рассматриваются с применением только что изложенной методологии.

10. В соответствии с пунктом 55 резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представит окончательный доклад Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии. В докладе будут также содержаться рекомендации по вопросам политики.

Приложение

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Меняющиеся тенденции в области оперативной деятельности в целях развития	1 - 36	5
B. Разработка и осуществление программ	37 - 105	16
1. Документ о национальных стратегиях	37 - 62	16
2. Согласование программных циклов	63 - 66	25
3. Программный подход	67 - 86	26
4. Национальное исполнение	87 - 105	31
C. Поддержка координационными механизмами системы Организации Объединенных Наций на глобальном уровне страновой деятельности	106 - 126	37
1. Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам	106 - 117	37
2. Объединенная консультативная группа по вопросам политики	118 - 126	39
D. Система координаторов-резидентов	127 - 155	41
E. Поддержка на уровне программ	156 - 196	48
1. Децентрализация и делегирование полномочий	156 - 163	48
2. Упрощение и согласование процедур	164 - 168	49
3. Отчетность: контроль, оценка и ревизия	169 - 185	50
4. Общие помещения и общие услуги	186 - 196	54

А. Меняющиеся тенденции в области оперативной деятельности в целях развития

Меняющиеся условия

1. Оперативная деятельность в целях развития в рамках Организации Объединенных Наций находится на переходном этапе. В ответах, полученных от правительств и организаций системы Организации Объединенных Наций, довольно подробно говорится о меняющихся условиях, поскольку это имеет самое непосредственное отношение не только к достигнутому прогрессу, но и к перспективам на будущее. Широко распространено мнение о том, что для достижения большей степени самообеспечения развивающиеся страны по-прежнему нуждаются в селективном укреплении. Система Организации Объединенных Наций признает, что этого следует добиваться новыми и более эффективными способами, с тем чтобы содействовать принятию скоординированных ответных мер, в полной мере увязанных с национальными приоритетными программами. Нынешние реформы основываются на эффективности и сравнительных преимуществах оперативной деятельности во всех странах-получателях. Они по-прежнему учитывают национальные потребности и отличаются универсальным, добровольным и бесплатным характером, нейтральностью и многосторонностью, а также способностью гибко реагировать на потребности развивающихся стран.

Сфера охвата и масштабы оперативной деятельности

2. В течение последних пяти лет система Организации Объединенных Наций распространила сферу географического охвата своей оперативной деятельности на Содружество Независимых Государств и Центральную Европу. Например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в настоящее время осуществляет деятельность через 130 отделений в 170 странах. Функциональные рамки оперативной деятельности были расширены в ответ на просьбы стран-получателей, в результате чего в дополнение к традиционным областям оперативной деятельности стала оказываться более широкая поддержка мероприятиям в области национальной перестройки, чрезвычайной помощи и развития, реформы государственной административной системы, ликвидации последствий стихийных бедствий, контроля над наркотическими средствами, прав человека и поддержки организационных реформ. Меняющиеся сфера охвата и масштабы оперативной деятельности являются отражением меняющихся требований стран-получателей.

Новые направления и новые требования: меняющиеся потребности

3. В своих просьбах, обращенных к системе Организации Объединенных Наций, развивающиеся страны во все большей степени переходят от технической помощи отдельно взятым проектам к программам, в рамках которых особое внимание уделяется поддержке Организацией Объединенных Наций национальных целей и стратегий и которые позволяют обеспечить гибкую мобилизацию вкладов системы Организации Объединенных Наций. Новые требования также ведут к интеграции мероприятий по разработке политики, проведению нормативного анализа и оказанию технической помощи. Они требуют сотрудничества как в финансовой, так и в технической области и стирают границы между экономическими, социальными и экологическими факторами.

Недавние изменения в направлениях оперативной деятельности

4. Многие организации системы Организации Объединенных Наций и координаторы-резиденты указали, что поступает все больше просьб об оказании консультативных услуг в области разработки общей политики, повышении эффективности использования людских ресурсов, облегчении доступа

к иностранному опыту и технологии, оказании помощи в разработке и осуществлении программ, а также подготовке проектов в областях, определяемых совместно с правительствами. Отмечено значительное повышение спроса на проведение стратегических мероприятий в таких областях, как управление, реформа государственного сектора, процесс выборов, управление/координация в области внешнего сотрудничества, укрепление ключевых институтов по вопросам развития и оказание поддержки в чрезвычайных ситуациях/ситуациях, требующих оказания помощи.

5. В почти двух третях ответов координаторов-резидентов управление и реформа государственного административного аппарата выделялись в качестве областей, в отношении которых чаще всего поступают просьбы об оказании помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций. Эти просьбы касаются развития организационного потенциала в государственном секторе, децентрализации государственного административного аппарата, правовых реформ и реформ судебной системы. Несколько меньшее число – 40 процентов – составляют ответы, в которых выделяется область социального развития, включая развитие людских ресурсов, содействие инициативам уязвимых групп населения, борьба с нищетой, развитие социальных служб и ВИЧ/СПИД. Почти такое же число координаторов-резидентов выделили защиту прав человека, включая подготовку полиции и оказание помощи в разработке законодательства. Эти области указывались в дополнение к более традиционным областям оперативной деятельности.

6. Система Организации Объединенных Наций все чаще получает запросы об оказании помощи правительствам в решении кардинальных проблем, выходящих далеко за пределы финансовых ресурсов, которые она может предоставить. В отношении оперативной деятельности разрыв между желаемым и действительным является весьма значительным и продолжает расширяться. Это ведет, с одной стороны, к требованиям государств-членов, которые финансируют оперативную деятельность, начать процесс установления приоритетов, а с другой – к требованиям тех, кто нуждается в оперативной деятельности и получает от нее непосредственные выгоды, выделять дополнительные ресурсы и сохранять гибкость в распределении ресурсов, с тем чтобы система могла по-прежнему чутко реагировать на национальные приоритеты.

7. Среди новых задач, которые просят решать систему Организации Объединенных Наций, лишь немногие являются чисто "секторальными" по своему характеру, и поэтому они превосходят возможности любого отдельно взятого подразделения системы. Вот почему новые задачи требуют непрерывного прогресса в направлении обеспечения большей согласованности, по крайней мере на страновом уровне.

8. Координаторы-резиденты указали, что, хотя техническое сотрудничество по-прежнему является наиболее важным компонентом оперативной деятельности, его объем относительно сократился с 56 процентов в 1990 году до 53 процентов в 1993–1994 годах. В настоящее время процентная величина технического сотрудничества в общем объеме оперативной деятельности по каждому региону составляет: в Латинской Америке – свыше 70 процентов; в Африке – 40 процентов; в Азии и Восточной Европе, соответственно, – 58 и 53 процента.

9. На основе анализа информации, представленной координаторами-резидентами, в таблице 1 показаны ожидаемые тенденции в оперативной деятельности.

Таблица 1. Тенденции в основных направлениях оперативной деятельности в целях развития

(Процентная доля координаторов-резидентов, указавших перспективы в отношении конкретных тенденций)

Основное направление оперативной деятельности	Вероятно возрастет	Вероятно останется неизменной	Вероятно сократится
Оказание консультативных услуг в области общей стратегии технической деятельности и политики	73,3	24,8	1,9
Роль катализатора в мобилизации ресурсов для сотрудничества в целях развития	78,1	16,2	5,7
Предоставление чрезвычайной продовольственной и другой помощи	14,3	43,9	41,8
Укрепление ключевых политических институтов	55,3	40,8	3,9
Укрепление ключевых экономических и социальных институтов	77,4	22,6	0,00
Развитие и использование национальных людских ресурсов	75,2	22,9	1,9
Оказание непосредственной и бюджетной поддержки национальным программам	24,8	33,7	41,6
Облегчение доступа к иностранному опыту и услугам	33,7	50,0	16,3
Облегчение доступа к технологии	50,5	45,6	3,9
Совершенствование практики разработки программ и управления в области развития	77,4	17,4	4,7
Разработка и осуществление программ и проектов в областях, определяемых на совместной основе с правительством	66,3	29,8	3,8
Предоставление аналитической и оценочной информации (статистические данные, результаты исследований и т.д.)	64,4	31,7	3,8

10. Координаторы-резиденты также определили ряд новых областей, в которых правительства с 1990 года обращались к системе Организации Объединенных Наций с просьбами об оказании помощи. Соответствующие данные приводятся в таблице 2 ниже.

Таблица 2. Просьбы правительств об оказании помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций начиная с 1990 года

(Процентные доли координаторов-резидентов, указавших соответствующие области, с разбивкой по регионам и по всему миру)

Возможные области поддержки со стороны Организации Объединенных Наций	Африка	Азия	Латинская Америка	Восточная Европа	ИТОГО
Новые мероприятия в области социального развития	35,6	38,2	45,0	37,5	39,4
Реформы государственного административного аппарата	57,8	55,9	90,0	62,5	63,3
Права человека	31,1	32,4	60,0	62,5	38,5
Процесс выборов	24,4	2,9	30,0	25,0	18,3
Окружающая среда	11,1	11,8	30,0	12,5	14,7
Экономические реформы и управленческий потенциал	33,3	26,5	40,0	12,5	30,3

11. Координаторы-резиденты также дали свою оценку основных текущих проблем, для решения которых по-прежнему будет требоваться помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций. Соответствующие данные приводятся в таблице 3.

Таблица 3. Основные текущие проблемы, решение которых требует помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций

(Число стран, для которых актуален соответствующий тип проблем)

Тип проблем	Африка	Азия	Латинская Америка	Восточная Европа	Другие регионы	ИТОГ О
Ограниченный производственный потенциал и необходимость в экономических реформах	25	22	9	7	1	64
Нищета и потребности в области социального развития	36	31	19	5	2	93
Ухудшение состояния окружающей среды	9	14	8	2	0	33
Недостаточный организационный потенциал	31	18	14	5	1	69
Политическая нестабильность	8	7	5	3	0	23
Прочие проблемы	0	1	3	0	0	4
Общее число стран в каждом регионе	45	34	20	8	2	109

Наименее развитые страны

12. В соответствии с критериями, установленными различными межправительственными органами, значительная часть оперативной деятельности ориентирована на наименее развитые страны. Так, например, согласно решению 90/34 Совета управляющих 55 процентов программируемых ресурсов предназначаются для этой категории стран. Потребностям наименее развитых стран было уделено особое внимание при анализе данных; поэтому все данные были разбиты на две группы: наименее развитые страны и страны, не являющиеся наименее развитыми, - что указано в соответствующих разделах по всему докладу.

Страны с переходной экономикой

13. Появление стран с переходной экономикой в качестве новых получателей технической помощи, особенно в таких областях, как предоставление консультативных услуг в разработке политики, организационная поддержка и развитие людских ресурсов, потребовало новых подходов, соответствующих их конкретным условиям развития. Более 62 процентов координаторов-резидентов в Восточной Европе (больше, чем в других регионах) выделили вопросы государственной администрации и прав человека в качестве областей для оказания помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций; 12,5 процента назвали экономические реформы; и 25 процентов указали на поддержку процессу выборов.

Гуманитарная помощь

14. Сложные чрезвычайные ситуации являются одной из серьезных задач, стоящих перед сотрудничеством в целях развития. Согласно данным Комитета содействия развитию (КСД) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), доля чрезвычайной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, на которую приходилось менее 3 процентов (300 млн. долл. США) от общего объема двусторонней помощи в 80-е годы, составила в 1993 году 8 процентов (3,2 млрд. долл. США). По оценкам, почти 40 процентов официальной помощи в целях развития (ОПР), предоставляемой через посредство системы Организации Объединенных Наций, направляются на использование в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. По сообщениям координаторов-резидентов, с точки зрения расходов на оперативную деятельность объем чрезвычайной помощи возрос с 20 процентов в 1990 году до 25 процентов в 1994 году, причем наиболее значительное увеличение отмечалось в Африке. Развивающиеся страны сообщили о том, что система Организации Объединенных Наций оказывала помощь в разработке и обеспечении функционирования национальных систем наблюдения и предотвращения стихийных бедствий и что практикумы и семинары по вопросам ликвидации последствий стихийных бедствий, проводившиеся под эгидой системы Организации Объединенных Наций, также сыграли полезную роль. Некоторые отметили, что система Организации Объединенных Наций содействовала созданию национального потенциала в целях интеграции мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и развитию, а также использованию внешней помощи в этой области.

Взаимоотношения с бреттон-вудскими учреждениями

15. Важным моментом является тенденция к расширению сотрудничества между бреттон-вудскими учреждениями и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности в таких областях, как социальное развитие, окружающая среда и борьба с нищетой. Оперативная деятельность Всемирного банка в настоящее время в большей степени сосредоточена на искоренении нищеты и расширении финансирования социальных секторов. ПРООН и Международный валютный фонд (МВФ) сотрудничают в области укрепления потенциала.

16. На протяжении ряда лет участие Всемирного банка в деятельности по техническому сотрудничеству постоянно расширялось, и в 1993 году объем ассигнований на эти цели достиг 3,1 млрд. долл. США, из которых на долю необусловленных займов пришлось 646 млн. долл. США по сравнению с 22 млн. долл. США в 1989 году. Объем ассигнований на оказание технической помощи, финансируемой из административного бюджета, возрос с 47 млн. долл. США до 66 млн. долл. США в 1993 году. Объем технической помощи, предоставляемой при поддержке Всемирного банка в качестве учреждения-исполнителя ПРООН, увеличился с 56 млн. долл. США в 1989 году до 64 млн. долл. США в 1993 году.

17. Как развитые, так и развивающиеся страны подчеркивали важность более тесного сотрудничества между бреттон-вудскими учреждениями, особенно Всемирным банком, и остальными подразделениями системы Организации Объединенных Наций. По мнению развитых стран, ключом к этому сотрудничеству является взаимодополняемость, при которой система Организации Объединенных Наций путем оказания технической помощи повышает ценность значительных объемов финансовых ресурсов, предоставляемых международными финансовыми учреждениями. Более развитая сеть представителей системы Организации Объединенных Наций на местах, обладающих большим опытом, могла бы оказать ценную помощь международным финансовым учреждениям в планировании и осуществлении их программ.

18. Мнения развивающихся стран более разнообразны. Хотя все страны стремятся к более широкому сотрудничеству и поощряют его, некоторые из них более скептически, чем другие, относятся к сотрудничеству в рамках программ между системой Организации Объединенных Наций и бреттон-вудскими учреждениями и обеспокоены тем, что это может привести к новым условиям и сделает предоставляемые Организацией Объединенных Наций в форме субсидий средства более уязвимыми для ограничительной политики, обычно применяемой в отношении займов. Другие страны выступают за более тесное сотрудничество между программами и ресурсами Всемирного банка и системы Организации Объединенных Наций. Они рассматривают их в качестве взаимодополняющих и взаимовыгодных. В некоторых странах взаимоотношения между системой Организации

Объединенных Наций и бреттон-вудскими учреждениями являются тесными и включают взаимодополняющие роли в таких важнейших областях, как укрепление потенциала и борьба с нищетой.

19. Несколько правительств предложили установить более тесную связь между техническим сотрудничеством и финансовой помощью, определив пути, по которым Организация Объединенных Наций может принимать участие в удовлетворении потребностей инфраструктурных проектов в технической помощи. Они также считают, что более тесное сотрудничество между представителями бреттон-вудских учреждений и координаторами-резидентами могло бы привести к использованию более многодисциплинарного подхода при решении вопросов развития. В своих ответах 9 из 15 развивающихся стран указали на необходимость в более широкой интеграции технического сотрудничества, осуществляемого Организацией Объединенных Наций, с технической помощью со стороны Всемирного банка, особенно в отношении общих мероприятий по оказанию технической помощи, не связанных с конкретными инвестиционными проектами. Что касается необходимости в более существенном сотрудничестве между бреттон-вудскими учреждениями и системой Организации Объединенных Наций, одна страна сочла его крайне важным, семь стран – полезным и пять – приносящим незначительную пользу.

20. Более 60 процентов координаторов-резидентов подчеркнули необходимость более полного использования вклада системы Организации Объединенных Наций в деятельность бреттон-вудских учреждений и деятельности этих учреждений – в разработку программ оперативной деятельности. Шестьдесят два процента координаторов-резидентов отметили необходимость обеспечения более тесных консультаций между бреттон-вудскими учреждениями и системой Организации Объединенных Наций на страновом уровне; 50 процентов высказались за проведение совместных оценок и миссий по оценке; 54 процента выступили в поддержку проведения совместных совещаний с правительствами; и 43 процента поддержали подготовку официальных меморандумов о взаимопонимании между организациями.

Таблица 4. Сотрудничество между системой координаторов-резидентов и бреттон-вудскими учреждениями

(Число стран, в отношении которых координаторы-резиденты подчеркнули его важность, и частотность в процентах)

Области сотрудничества	Актуальность		
	Высокая	Средняя	Низкая
Консультативная помощь по вопросам политики (государственное управление)	24 (25,8%)	39 (41,9%)	30 (32,3%)
Консультативная помощь по вопросам политики (экономические и социальные вопросы)	37 (38,9%)	39 (41,1%)	19 (20%)
Координация внешней помощи	33 (34,4%)	43 (44,8%)	20 (20,8%)

Области сотрудничества	Актуальность		
	Высокая	Средняя	Низкая
Разработка программ и проектов	14 (14,6%)	51 (53,1%)	31 (32,3%)
Мобилизация ресурсов	14 (15,9%)	34 (38,6%)	40 (45,5%)
Вопросы безопасности	34 (42%)	18 (22,2%)	29 (35,8%)
Чрезвычайная и гуманитарная помощь	5 (6,8%)	19 (25,7%)	50 (67,6%)
Техническое сотрудничество	26 (28%)	54 (58,1%)	13 (14%)
Осуществление программ и проектов (включая вопросы использования ассигнований)	15 (17,2%)	39 (44,8%)	33 (37,9%)

21. Всемирный банк изъявил готовность сотрудничать с системой Организации Объединенных Наций в отношении подготовки документов о национальной стратегии. Согласно ответам, полученным от системы координаторов-резидентов, почти 60 процентов отметили тесное сотрудничество по вопросам подготовки документов о национальной стратегии и документов о концептуальных рамках: соответствующая цифра для Африки равнялась 77 процентам, для Азии - 47 процентам, для Латинской Америки - 55 процентам и для Восточной Европы - 25 процентам.

22. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций затронули вопрос о том, как лучше всего использовать их специальные технические знания в контексте технической помощи, оказываемой при содействии Всемирного банка. В этом отношении 26 процентов координаторов-резидентов считали взаимодействие между бреттон-вудскими учреждениями и системой координаторов-резидентов в области технического сотрудничества "существенно важным", 58 процентов - "имеющим некоторое значение" и 14 процентов - "малозначительным".

Роль общей политики

23. Правительства некоторых стран, в частности Латинской Америки, Африки и Восточной Европы, обращаются к системе Организации Объединенных Наций за помощью в вопросах разработки общей политики. Эта тенденция, по-видимому, обусловлена признанием взаимосвязи между политикой и программами помощи и осознанием того, что для осуществления эффективных проектов абсолютно необходима эффективная политическая основа. Сейчас вопросы политики, нормативного анализа и технического сотрудничества, которые раньше считались совершенно разными, более тесно переплетены друг с другом. Страны стремятся получить поддержку от системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы более активно участвовать в мировом экономическом процессе, а также решать свои экономические и социальные проблемы. Некоторые из этих стран сталкиваются с множеством проблем, обусловленных проведением системных преобразований. Они рассматривают систему Организации Объединенных Наций как

многостороннего, нейтрального партнера, который не имеет каких-либо собственных целей и который может оказать помощь в разработке политики с учетом их потребностей.

24. В других странах, особенно в Азии и в более развитых в промышленном отношении странах, основное место в деятельности системы Организации Объединенных Наций по-прежнему занимает техническое сотрудничество – все в большей степени в области технологии. Эти страны видят в системе Организации Объединенных Наций инструмент, позволяющий им удовлетворять их стратегические потребности, связанные с ускорением экономического роста и повышением конкурентоспособности на мировых рынках.

25. Правительства в сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций и при ее поддержке преобразовали некоторые глобальные цели в национальные цели и задачи. Развивающиеся страны заявили, что они включают глобальные цели и планы в свою секторальную политику и что соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций оказывают им в этом отношении помощь. Представители ряда стран и системы Организации Объединенных Наций отмечали, что в некоторых планах действий содержатся аналогичные положения и что для их последовательного осуществления может потребоваться дополнительное согласование и установление приоритетов. Представители учреждений Организации Объединенных Наций в некоторых странах высказали мнение, что координированная поддержка осуществления этих планов действий и содействие их интеграции в национальном контексте должны быть коллективной ответственностью системы координаторов-резидентов в поддержку деятельности правительств.

Роль науки и техники

26. Некоторые развивающиеся страны и большинство организаций системы Организации Объединенных Наций отметили возрастающее значение науки и техники для сотрудничества в целях развития, и в частности таких преобразующих технологий, как информационная технология и новые материалы. Они выразили мнение, что возможности технологии как инструмента устойчивого развития используются не в полной мере и что технология представляет собой средство, которое может помочь решить такие хронические проблемы, как нищета, неграмотность и болезни. Координаторы-резиденты отметили, что ожидается некоторое увеличение потребностей в плане облегчения доступа к технологии с помощью системы Организации Объединенных Наций, причем в наибольшей мере это, по-видимому, проявится в Азии и в несколько меньшей степени – в Африке. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций, в частности более мелкие технические учреждения, отметили, что переход к использованию таких методов, как программный подход и национальное исполнение, ограничивает их возможности оказания помощи в создании такой технической инфраструктуры, которая странам необходима и которая не финансируется из каких-либо других внешних источников.

Воздействие программ перестройки

27. Во многих странах-получателях сейчас происходит определенная структурная перестройка, и это повлияло на роль оперативной деятельности. Так, более 80 процентов координаторов-резидентов заявили, что в странах, в которых они работают, проводится комплекс реформ в области политики. Из числа этих респондентов 51 процент считают, что политика структурной перестройки и другие аналогичные реформы оказывают сильное воздействие на общую направленность оперативной деятельности. Что касается характера оказываемого ими воздействия, то 62 процента координаторов-резидентов считают, что оперативная деятельность дополняет программы перестройки, в то время как 58 процентов считают, что они ограничивают и смягчают негативные последствия таких мероприятий и программ. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций заявили о том, что по просьбе правительств они разработали конкретные программы, призванные смягчить некоторые последствия структурной перестройки и других аналогичных реформ.

Создание потенциала

28. В настоящее время все большее признание получает тот факт, что эффективность, результативность и воздействие сотрудничества в целях развития и оперативной деятельности в значительной мере зависят от способности страны управлять процессами развития и обеспечивать интеграцию помощи в целях развития в деятельность, осуществляемую на национальном уровне. Оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций во многих странах включает разнообразные программы и проекты по укреплению потенциала, начиная с реформ в государственном секторе и кончая осуществлением проектов.

29. Система Организации Объединенных Наций в некоторых странах помогает создавать функционирующие государственные структуры и сплоченное гражданское общество. В ряде других стран Организация Объединенных Наций помогает расширять возможности стран по координации помощи и содействует укреплению управленческого потенциала координирующих министерств и аналогичных организаций.

30. В контексте новых требований, предъявляемых к оперативной деятельности, важное значение также приобрела способность разрабатывать такую политику, в которой были бы взаимоувязаны различные группы политических, экономических, социальных и экологических факторов. Усилия системы Организации Объединенных Наций по укреплению потенциала, которые сейчас осуществляются, главным образом, отдельными организациями в рамках их соответствующих мандатов, сосредоточены, в первую очередь, на их национальных партнерах. Они заключаются как в оказании содействия укреплению государственного административного аппарата, так и в формировании гражданского общества. Многие компоненты системы Организации Объединенных Наций в настоящее время участвуют в создании потенциала на общинном уровне, поощряя широкое участие населения в деятельности в целях развития.

Положение в области ресурсов

31. Объем официальной помощи в целях развития (ОПР), который на протяжении последних 20 лет оставался стабильным, впервые резко сократился – с 60,8 млрд. долл. США в 1992 году до 55,9 млрд. долл. США в 1993 году. Эта тенденция, по-видимому, сохранялась и в 1994 году, что несет серьезные последствия для сотрудничества в целях развития вообще и для системы развития Организации Объединенных Наций в частности. В этом контексте можно отметить, что, хотя спрос на помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций резко возрос, наблюдается снижение объема программируемых ресурсов, которые могут быть

использованы для поддержки деятельности по сотрудничеству в целях развития. Как отмечается в докладе Генерального секретаря о финансировании оперативной деятельности (A/48/940), объем взносов в общие ресурсы ПРООН за последние 20 лет практически не увеличился в реальном выражении. В решении 90/34 Совета управляющих содержалось требование об увеличении в 1991–1995 годах взносов в основные ресурсы ПРООН на 8 процентов в год. И хотя эта цель в 1992 году, первом году пятого цикла, была почти достигнута, в последующие годы произошло резкое сокращение объема объявленных ресурсов и образовался дефицит, который за весь цикл 1991–1995 годов составляет примерно 1,4 млрд. долл. США. В результате такого сокращения ассигнования на цели осуществления программ пятого цикла пришлось сократить на 30 процентов – с 4163 млн. долл. США до 2972 млн. долл. США.

32. Помимо того, что целевые показатели в отношении объема основных ресурсов не были достигнуты, страны-доноры явно переносят акцент на финансирование тех конкретных тематических областей, которые, по их мнению, отвечают их непосредственным интересам. В 1994 году объем неосновных ресурсов ПРООН составил 866,5 млн. долл. США, в то время как объем ресурсов централизованного финансирования составил 920,4 млн. долл. США. ПРООН использует внебюджетные ресурсы для целей совместного финансирования и внесения взносов в целевые фонды. В 1994 году увеличение объема средств по линии совместного финансирования было обеспечено преимущественно самими развивающимися странами. Из общего объема средств в рамках совместного финансирования в размере 492 млн. долл. США 403 млн. долл. США (80 процентов) поступили от развивающихся стран. В 1994 году объем взносов в целевые фонды увеличился до 223 млн. долл. США. Отчасти увеличение общего объема взносов в ПРООН в 1994 году явилось результатом снижения курса доллара США по отношению к другим основным валютам.

33. С учетом центральной роли ПРООН во внебюджетном финансировании отрицательное воздействие снижения объема ее основных ресурсов сказалось по всей системе. Учреждения-исполнители в рамках системы Организации Объединенных Наций традиционно полагались на ПРООН как центральную финансирующую организацию в плане финансирования и поддержки технического сотрудничества (см. также пункт 12 резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи). Эта роль сейчас ослабляется за счет последних тенденций в наличии ресурсов и перехода к национальному исполнению во многих странах. Специализированные учреждения получают примерно 40 процентов своих оперативных ресурсов от ПРООН и ЮНФПА. Учреждения-исполнители в рамках системы Организации Объединенных Наций заявили, что снижение объема финансирования со стороны ПРООН в сочетании с увеличением объема национального исполнения оказывает сильное воздействие на их мероприятия в области технического сотрудничества, приводя в ряде случаев к примерно 50-процентному сокращению в последние годы. Они полагают, что эта тенденция подрывает их способность вносить вклад в национальное развитие. Одновременно с уменьшением объема финансирования со стороны ПРООН происходило увеличение объема начисленных взносов и внебюджетных взносов в оперативную деятельность специализированных учреждений из других источников, а именно – с 783 млн. долл. США в 1987 году до 1052 млн. долл. США в 1993 году.

34. Отражая уменьшение ОПР в 1993 году, объем взносов в ЮНИСЕФ, составлявший в 1992 году 918,5 млн. долл. США, в 1993 году сократился до 793,7 млн. долл. США, но в 1994 году возрос до 1006 млн. долл. США, из которых 535 млн. долл. США составляли общие ресурсы и 471 млн. долл. США – дополнительные средства. Аналогичным образом, взносы в ЮНФПА, составлявшие в 1992 году 233,8 млн. долл. США, в 1993 году сократились до 216,6 млн. долл. США, но в 1994 году возросли до 255,2 млн. долл. США.

35. Взносы в Мировую продовольственную программу (МПП), составлявшие в 1992 году 1722,4 млн. долл. США, в 1993 году сократились до 1421,1 млн. долл. США, но в 1994 году возросли до 1499,8 млн. долл. США. Однако важной тенденцией в связи со взносами в МПП является диаметрально противоположное изменение соотношения помощи на цели развития и чрезвычайной помощи. Если в 1990 году на чрезвычайную помощь приходилось 258 млн. долл. США (т.е. 34 процента продовольственной помощи), то в 1993 году затраты на чрезвычайную помощь составили 865 млн. долл. США (т.е. 68 процентов).

36. Нестабильность поступления взносов затрудняет долгосрочное планирование на реалистичной основе и снижает его эффективность и результативность. Например, хотя в течение прошедших пяти лет поступления ЮНФПА возрастали в среднем на 8 процентов в год (в диапазоне от 5,6 до 20,8 процента), в этот же период был также отмечен случай их единоразового сокращения на 7,8 процента.

В. Разработка и осуществление программ

1. Документ о национальных стратегиях

Справочная информация

37. Концепция документа о национальных стратегиях (ДНС) была выдвинута в пункте 9 резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи. Основные элементы процесса составления DNS состоят в следующем:

а) DNS должен быть директивным заявлением, устанавливающим национальные приоритеты, которые должны пользоваться поддержкой со стороны системы Организации Объединенных Наций, и представляющим собой широкие рамки для осуществления системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития;

б) DNS следует указывать тот вклад, который деятельность в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций может внести в дело удовлетворения потребностей, определенных странами-получателями в их планах, стратегиях и приоритетах;

с) DNS должен представлять собой правительственный документ, подготовленный при содействии организаций системы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с ними;

д) система координаторов-резидентов должна под руководством координатора-резидента оказывать содействие и вносить вклад в осуществление процесса составления DNS;

е) DNS должен быть результатом процесса консультаций и сотрудничества между правительством и системой Организации Объединенных Наций, в рамках системы Организации Объединенных Наций и между системой Организации Объединенных Наций и другими организациями международного сообщества доноров; как правило, он должен охватывать период в четыре-пять лет;

ф) в конкретных страновых программах, подготовленных правительствами стран-получателей при содействии финансирующих организаций, должны быть перечислены конкретные мероприятия каждой финансирующей организации системы Организации Объединенных Наций в общих рамках документа о национальных стратегиях;

g) ДНС должен препровождаться руководящим органам каждой из финансирующих организаций в качестве основы для рассмотрения ее конкретной страновой программы.

Руководящие принципы

38. В целях содействия правительствам и системе координаторов-резидентов ККПОВ разработал руководящие принципы, которые были изданы в мае 1993 года. В целях операционализации основных понятий и принципов и поддержки усилий стран, приступивших к осуществлению процесса составления ДНС, 11-14 октября 1993 года в Турине, Италия, был проведен семинар по вопросу о национальных стратегиях. В работе семинара приняли участие должностные лица отдельных стран, координаторы-резиденты и другие должностные лица системы Организации Объединенных Наций, прибывшие из 11 стран. Семинар позволил обменяться национальным опытом и разъяснить некоторые практические вопросы. В результате проведения этого семинара в консультации с системой Организации Объединенных Наций были разработаны и изданы в марте 1994 года на английском, французском и испанском языках "руководящие элементы подготовки, разработки и осуществления ДНС". В этих руководящих элементах была внесена ясность в цель и основные характеристики ДНС; была предложена возможная структура или план ДНС; и были предложены надлежащие пути организации процесса его подготовки. Впоследствии по просьбе различных стран и координаторов-резидентов был организован ряд национальных семинаров.

39. Как представляется, с учетом фактического использования разработанных системой Организации Объединенных Наций руководящих элементов в рамках конкретных страновых операций и ответов, представленных координаторами-резидентами на вопросник, разработанный в целях проведения настоящего обзора, используемые в настоящее время руководящие элементы обеспечивают надлежащую помощь страновым группам системы Организации Объединенных Наций и правительствам в деле подготовки ДНС. Сочетание детально разработанных оперативных руководящих принципов и глобальных и страновых семинаров, проводимых в целях содействия их разработке и применению, в большинстве случаев стало важным шагом в деле начала осуществления этого процесса.

Положение дел с ДНС

40. Информация о положении дел с ДНС по состоянию на май 1995 года приведена в таблицах 5А и В. Так, в 84 из 131 страны (64,1 процента), по которым имеется информация, правительства официально заявили о своей заинтересованности в применении ДНС. В шести странах (4,6 процента) правительства четко заявили о том, что на нынешнем этапе они не хотят применять процесс ДНС. В остальной 41 стране (31,3 процента) правительства еще не приняли официального решения.

Таблица 5А. ДНС: краткая информация о положении дел

Типология стран	Число стран
Страны, правительства которых либо заявили о своем намерении использовать ДНС, либо уже используют его	
а) ДНС завершен и утвержден правительством	5
б) Окончательный проект ДНС рассматривается правительством в целях утверждения	7

Типология стран	Число стран
c) Разрабатываются предварительные проекты ДНС	7
d) Другие страны, в которых, как предполагается, ДНС будет завершен к концу 1995 года	22
Страны, в которых, как ожидается, разработка ДНС завершится к концу 1995 года (общие данные по пунктам <u>a-d</u>)	41
Страны, в которых процесс ДНС находится на самом начальном этапе	43
ОБЩЕЕ ЧИСЛО СТРАН, В КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ПРОЦЕСС ДНС	84
Страны, правительства которых не намерены применять ДНС	6
Страны, правительства которых еще не приняли окончательного решения	41
ОБЩЕЕ ЧИСЛО СТРАН	131

Таблица 5В. ДНС: положение дел по отдельным странам

Типология стран	Число стран
Страны, в которых разработка ДНС либо завершена, либо, как предполагается, будет завершена к декабрю 1995 года	
a) ДНС завершен и утвержден правительством:	5
1. Гана, 2. Индонезия, 3. Маврикий, 4. Таиланд, 5. Турция.	
b) Окончательный проект ДНС рассматривается правительством в целях утверждения:	7
1. Вьетнам, 2. Замбия, 3. Кения, 4. Мозамбик, 5. Сирия, 6. Украина, 7. Филиппины	
c) Подготовлен предварительный проект ДНС:	7
1. Гондурас, 2. Джибути, 3. Намибия, 4. Нигер, 5. Никарагуа, 6. Пакистан, 7. Чад.	
d) Другие страны, в которых разработка ДНС, как предполагается, будет завершена к декабрю 1995 года:	22
Страны, в которых подготовлен план ДНС и сейчас готовится первый проект:	
1. Бенин, 2. Ботсвана, 3. Коморские Острова, 4. Коста-Рика, 5. Судан, 6. Эквадор.	
Страны, в которых созданы тематические группы, однако участие ограничено членами Организации Объединенных Наций:	
1. Камбоджа, 2. Сальвадор, 2. Узбекистан.	

Типология стран	Число стран
Страны, в которых имеется согласованная программа работы и в которых создан объединенный редакционный комитет и/или тематические рабочие группы: 1. Барбадос, 2. Боливия, 3. Буркина-Фасо, 4. Гамбия, 5. Зимбабве, 6. Иордания, 7. Кот-д'Ивуар, 8. Ливан, 9. Мавритания, 10. Малави, 11. Мальдивские Острова, 12. Объединенная Республика Танзания, 13. Республика Молдова.	
Итого (a-d)	41
Страны, в которых процесс составления ДНС находится на начальном этапе: 1. Азербайджан, 2. Ангола, 3. Армения, 4. Беларусь, 5. Бразилия, 6. Бурунди, 7. Венесуэла, 8. Габон, 9. Гайана, 10. Гватемала, 11. Гвинея-Бисау, 12. Доминиканская Республика, 13. Египет, 14. Заир, 15. Йемен, 16. Кабо-Верде, 17. Камерун, 18. Колумбия, 19. Лаос, 20. Лесото, 21. Мадагаскар, 22. Мали, 23. Марокко, 24. Мексика, 25. Монголия, 26. Нигерия, 27. Панама, 28. Папуа-Новая Гвинея, 29. Парагвай, 30. Самоа, 31. Сан-Томе и Принсипи, 32. Сенегал, 33. Сьерра-Леоне, 34. Того, 35. Тринидад и Тобаго, 36. Тунис, 37. Уганда, 38. Фиджи, 39. Центральноафриканская Республика, 40. Чили, 41. Шри-Ланка, 42. Экваториальная Гвинея, 43. Ямайка.	43
ОБЩЕЕ ЧИСЛО СТРАН, В КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ПРОЦЕСС ДНС	84
Страны, правительства которых не намерены применять ДНС: 1. Бутан, 2. Корейская Народно-Демократическая Республика, 3. Куба, 4. Ливийская Арабская Джамахирия, 5. Саудовская Аравия, 6. Уругвай.	6
Страны, правительства которых не приняли окончательного решения о ДНС: 1. Албания, 2. Алжир, 3. Аргентина, 4. Афганистан, 5. Бангладеш, 6. Бахрейн, 7. Болгария, 8. Гаити, 9. Гвинея, 10. Грузия, 11. Индия, 12. Ирак, 13. Иран (Исламская Республика), 14. Казахстан, 15. Катар, 16. Кипр, 17. Китай, 18. Конго, 19. Кувейт, 20. Кыргызстан, 21. Латвия, 22. Либерия, 23. Литва, 24. Малайзия, 25. Мьянма, 26. Непал, 27. Объединенные Арабские Эмираты, 28. Перу, 29. Польша, 30. Республика Корея, 31. Российская Федерация, 32. Руанда, 33. Румыния, 34. Свазиленд, 35. Сомали, 36. Таджикистан, 37. Туркменистан, 38. Эритрея, 39. Эстония, 40. Эфиопия, 41. Южная Африка	41
ОБЩЕЕ ЧИСЛО СТРАН, ПО КОТОРЫМ ИМЕЕТСЯ ИНФОРМАЦИЯ	131

Процесс

41. Большая часть правительств 84 стран, в которых процесс разработки ДНС находится на определенной стадии осуществления, приняли решение о начале этого процесса в 1993 году. Одна треть от этого числа правительств приняли решение в 1994 году и несколько правительств - в 1995 году. Опыт показывает, что для этого процесса необходим период подготовки, с тем чтобы обеспечить широкое и эффективное участие всех заинтересованных сторон. После этого начального периода в настоящее время происходит ускорение процесса подготовки ДНС. В дополнение к тем

пяти странам, где ДНС разработаны и приняты, и к семи другим странам, где окончательный проект представлен правительствам на утверждение, имеется по крайней мере еще 29 стран, где объединенные группы (правительство/система Организации Объединенных Наций) ведут сейчас активную работу либо по завершению различных разделов, либо по подготовке первого всеобъемлющего проекта ДНС. В этих странах проводятся секторальные практикумы и готовятся и обсуждаются справочные документы. Поэтому можно ожидать, что окончательные проекты ДНС в этих странах будут готовы до конца 1995 года.

42. Эффективный обмен информацией, в том числе доведение информации штаб-квартирами до уровня стран, о цели, значении и характере процесса разработки ДНС считается кардинально важным элементом для начала осуществления этой новой инициативы.

Поддержка процесса

43. Представители организаций системы Организации Объединенных Наций на национальном уровне получали информацию о ДНС из различных источников: в дополнение к указаниям, полученным из соответствующих штаб-квартир, проводились практикумы с участием всех организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций и представленных в той или иной стране. При этом предпринимались усилия для того, чтобы при помощи практикумов, семинаров, конференций и совещаний со старшими должностными лицами, отвечающими за вопросы внешней помощи, разъяснить высокопоставленным национальным должностным лицам цель и дополнительную ценность этой работы. Несколько национальных практикумов было организовано при поддержке Международного учебного центра МОТ в Турине и при значительной поддержке Организации Объединенных Наций в ряде стран Африки и Азии. Практикумы планируется провести еще в нескольких странах. Представителями системы Организации Объединенных Наций в странах и правительствами осуществлялись и другие инициативы на местном уровне.

44. Наиболее часто для подготовки ДНС используется такая форма, как создание тематических рабочих групп, обычно на основе совместного участия должностных лиц правительства и представителей системы Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях руководство деятельностью рабочих групп осуществляется сотрудником правительства или же на совместной основе представителем правительства и представителем системы Организации Объединенных Наций. В других случаях представители различных учреждений системы Организации Объединенных Наций возглавляют тематические рабочие группы в рамках системы координаторов-резидентов, выполняя задачи, которые соответствуют мандату и кругу ведения их организаций. В некоторых случаях рабочие комитеты функционируют под управлением руководящего комитета или объединенной целевой группы с участием правительственных чиновников, отвечающих за координацию внешней помощи. Эти рабочие группы собирают основную документацию, проводят анализ ситуации, подготавливают документы для обсуждения, разрабатывают планы, готовят проекты документов и вносят свой вклад в завершение работы по составлению ДНС. В ряде стран координаторы-резиденты создали тематические рабочие группы и подготовили предварительную справочную документацию. С тем чтобы обеспечить ведущую роль правительства в рамках всего процесса, оказалось необходимым в некоторых случаях растянуть сроки подготовительного этапа.

45. Осуществлялись усилия по использованию существующих механизмов, где таковые имелись в наличии. В некоторых случаях задания поручались национальным консультантам, работающим как с правительствами, так и с различными организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций.

46. Как показывает опыт, разработка ДНС может быть сложным и связанным с большими затратами времени мероприятием, поскольку она связана с привлечением большого числа

организаций и должностных лиц. Предпринимались попытки упростить эту задачу путем привлечения консультантов, ответственных за подготовку предварительных вариантов ДНС. Хотя иногда это способствовало ускорению данного процесса, в некоторых случаях такой результат достигался в ущерб полномасштабному участию сотрудников правительств и/или сотрудников системы Организации Объединенных Наций. Есть пример стран, в которых этот процесс проходит медленнее, но обеспечивает более полное участие всех заинтересованных сторон.

47. Причины, приведенные шестью правительствами, которые приняли решение не начинать процесс разработки ДНС, носят различный характер. Либо высказывается мнение, что ДНС не имеет отношения к их странам, либо там уже существует аналогичная национальная стратегия развития. Кроме того, некоторые из этих стран считают, что ДНС не обеспечивает получения каких-то значительных выгод в дополнение к тем, которых можно добиться при помощи существующих инструментов планирования.

48. Одно правительство сослалось на нехватку людских ресурсов в государственном секторе как причину для того, чтобы не начинать этот процесс. Хотя использование внешних консультантов или больший упор на поддержку организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций, могут помочь преодолеть эти ограничения, такие меры рассматривались как возможность добиться отстранения правительства от руководства данным процессом.

49. В некоторых случаях в качестве причины непринятия ДНС указывалось на альтернативные мероприятия, начатые при поддержке системы Организации Объединенных Наций, например национальные оценки и программы в области технического сотрудничества (НОПТС). В ряде стран идея ДНС была принята в принципе, однако фактическое начало его разработки отложено до завершения других мероприятий. В этих случаях упоминались следующие аналогичные мероприятия: НОПТС (осуществляемые при поддержке ПРООН), стратегии предоставления помощи странам (совместно со Всемирным банком) и национальные планы, касающиеся политики в области развития. Хотя необходимость согласования ДНС и этих мероприятий приводит к задержкам, такое положение дел представляется оправданным. Правительства и страновые группы Организации Объединенных Наций рекомендовали использовать координируемую методологию в качестве мостика, связывающего эти схожие мероприятия, особенно процессы НОПТС и ДНС.

50. В тех странах, от которых до сих пор не получено официального ответа по ДНС, некоторые координаторы-резиденты высказали мнение о том, что правительство по-прежнему относится безразлично к этой концепции. Такое же положение отмечается в ряде стран, которые официально приняли ДНС, но еще не обеспечили его необходимую поддержку. Следует отметить, что, как представляется, такое безразличие ограничивается странами с относительно высокими показателями дохода на душу населения, в которых с финансовой точки зрения роль системы Организации Объединенных Наций в плане предоставления поддержки в целях развития является незначительной. Большое число других стран, особенно наименее развитых стран Африки, выразили большую заинтересованность в том потенциальном вкладе, который может обеспечить этот инструмент, особенно в то время, когда происходит снижение объема ОПР.

Национальное руководство в процессе ДНС

51. Эффективное национальное руководство крайне важно для успеха этого процесса и для обеспечения авторитетного характера конечного документа. Полученный на сегодняшний день опыт показывает, что в значительном большинстве случаев национальные органы власти играли заметную роль в процессе разработки ДНС. Данные по этому вопросу показывают, что в 78 процентах стран Африки, 64 процентах стран Азии и 40 процентах стран Латинской Америки в процессе разработки ДНС участвуют должностные лица различных уровней, от политического

(министерского) до технического, причем последний уровень охватывает либо органы, осуществляющие координацию, либо секторальные министерства. На национальном уровне в этом процессе также участвует неправительственный компонент, то есть частный сектор, частные добровольные организации, академические группы и организации, созданные в специальных целях.

Участие организаций системы Организации Объединенных Наций и поддержка процесса ДНС

52. Участие всей системы Организации Объединенных Наций на всех этапах процесса разработки ДНС рассматривается в качестве необходимой предпосылки для обеспечения того, чтобы она в полной мере поддерживала ДНС как процесс, задающий общие параметры основных направлений ее деятельности. Некоторая озабоченность была выражена по поводу того, что в ряде случаев к различным партнерам по системе Организации Объединенных Наций обращаются за консультациями и практической помощью только после подготовки первого проекта, а не с самого начала этого процесса.

53. В 51 ответе от системы координаторов-резидентов было подтверждено, что организации системы Организации Объединенных Наций оказывают достаточную поддержку процессу ДНС, тогда как в 12 странах, в которых начался процесс ДНС, было отмечено ограниченное участие организаций системы Организации Объединенных Наций.

Региональный аспект

54. Региональные комиссии и несколько мелких технических учреждений подчеркнули необходимость оценки опыта, накопленного в ходе подготовки ДНС, для выявления тех аспектов, которым до сих пор не уделялось достаточного внимания. По их мнению, важно, чтобы ДНС использовались в качестве инструмента, дающего национальным властям доступ к потенциалу некоторых более специализированных учреждений, используя при этом региональный, а не чисто страновой подход. Ввиду того, что ДНС по своей сути представляет собой документ, подготавливаемый на страновом уровне, некоторые вопросы, имеющие отношение к региональному сотрудничеству, возможно, еще не рассмотрены в достаточной мере.

ДНС и программы системы Организации Объединенных Наций

55. Задавая общую стратегическую ориентацию, процесс ДНС оказывает воздействие на некоторые аспекты программ и мероприятий системы Организации Объединенных Наций в той или иной стране. Так, в ответах 44 процентов координаторов-резидентов подтверждается, что процесс ДНС определяет общие рамки разработки новых программ. В 22 процентах ответов отмечается, что процесс ДНС обеспечивает общие установки при проведении среднесрочных обзоров. Лишь в 11 процентах ответов отмечается, что корректировка текущих страновых программ и других осуществляемых сейчас мероприятий стала результатом процесса ДНС. Из 41 страны, где разработка ДНС завершена или, как ожидается, будет завершена к концу 1995 года, в 31 стране (76 процентов) программные циклы либо уже полностью согласованы, либо запланированы на ближайшее будущее.

Ценность ДНС

56. С учетом того, что осуществление процесса ДНС во многих странах находится на начальном этапе, нельзя в полной мере оценить его значение. Накопленный до сих пор опыт свидетельствует о том, что успешное осуществление процесса ДНС в значительной мере зависит от заинтересованности и вовлеченности национальных властей. Кроме того, процесс ДНС, как представляется, в большей мере соответствует интересам фондов и программ Организации

Объединенных Наций, чем специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций.

57. Некоторые страны-доноры выражают озабоченность по поводу медленного внедрения ДНС. Поэтому эти доноры предлагают предпринять усилия для оказания помощи тем странам, которые уже решили начать процесс разработки ДНС, с тем чтобы облегчить их подготовку и ускорить завершение этой работы.

58. В ответах координаторов-резидентов и коллег по системе Организации Объединенных Наций содержатся следующие предложения:

а) 49 процентов предлагают изменить ДНС, с тем чтобы в нем можно было сослаться на объем финансовых ресурсов, предоставляемых системой Организации Объединенных Наций той или иной стране, в соответствии с правилами соответствующих руководящих органов. Это мнение особенно поддерживается в ответах, поступивших из Африки (64,4 процента) и Восточной Европы (62,5 процента), в то время как соответствующий показатель для Латинской Америки составил 50 процентов и для Азии – лишь 23,5 процента;

б) в 40 процентах ответов: 51 проценте ответов от Африки, 50 процентах от Восточной Европы, 40 процентах от Латинской Америки и лишь 21 проценте от Азии – предлагается улучшить связь между процессом разработки ДНС и мероприятиями Всемирного банка и МВФ;

в) 36,7 процента ответивших координаторов-резидентов поддерживают идею изменения ДНС, с тем чтобы в нем можно было лучшим образом обозначить связи с существующими программами и проектами организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций. Это отражает прежде всего мнения, поступившие от координаторов-резидентов из Африки (46,7 процента) и из Восточной Европы (50 процентов), в то время как соответствующий показатель составил 30 процентов для Латинской Америки и 23,5 процента для стран Азии;

г) идею подготовки ДНС в увязке со всей внешней помощью в целом, а не только с ее компонентами, имеющими отношение к Организации Объединенных Наций, поддерживают 22 процента координаторов-резидентов.

59. Другие координаторы-резиденты высказали предложения по повышению качества ДНС как документа и как процесса. Некоторые выразили обеспокоенность по поводу того, что ДНС является правительственным документом, в связи с чем темпы его подготовки зависят от степени приверженности этой работе и наличия ресурсов. С другой стороны, по мнению ряда организаций системы Организации Объединенных Наций, считается, что процесс ДНС недостаточно полно отражает приоритеты стран, поскольку он чрезмерно зависит от координаторов-резидентов и, в некоторых случаях, от приоритетов ПРООН.

60. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций выразили мнение о том, что рамки ДНС следует расширить для охвата других областей, таких, как чрезвычайная помощь, реабилитация, восстановление и деятельность бреттон-вудских учреждений. По их мнению, необходимо значительно активизировать реальное участие многих организаций системы Организации Объединенных Наций в подготовительном процессе.

61. Координаторам-резидентам во всех странах-получателях было предложено представить свои мнения о том, какую ценность процесс ДНС имеет на сегодняшний день. В ответах указывается следующее:

a) 73 процента отмечают, что процесс ДНС устанавливает эффективные стратегические рамки деятельности системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки на страновом уровне в соответствии с национальными приоритетами;

b) 63 процента разделяют мнение о том, что процесс ДНС активизирует консультации по вопросам существа между правительствами и системой Организации Объединенных Наций, а также между самими организациями системы Организации Объединенных Наций по приоритетным вопросам;

c) 57 процентов отмечают, что процесс ДНС может способствовать укреплению потенциала правительства по координации поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций;

d) 56 процентов подтверждают, что ДНС способствует укреплению взаимодополняемости страновых программ системы Организации Объединенных Наций.

62. Как среди государств-членов, так и в рамках системы Организации Объединенных Наций отмечается широкое признание того, что концепция ДНС представляет собой отрядный новый момент, способствующий повышению эффективности и согласованности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в поддержку национальных планов, стратегий и приоритетов. Страны-доноры выразили надежду на то, что ДНС станет важным инструментом, помогающим добиться повышения актуальности, согласованности и результативности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют разработку ДНС как стратегического инструмента для согласования национальных приоритетов с учетом сравнительных преимуществ системы Организации Объединенных Наций.

2. Согласование программных циклов

63. В пункте 10 резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея подтвердила, что фондам и программам Организации Объединенных Наций следует согласовать свои циклы и привести их в соответствие с национальными бюджетными циклами, планами и стратегиями. Подгруппа Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП) по согласованию направляет деятельность по осуществлению этого положения через региональные рабочие группы, возглавляемые уполномоченными учреждениями (ПРООН для Африки, ЮНИСЕФ для Азии, ЮНФПА для Латинской Америки и Ближнего Востока).

64. В рамках процесса осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи руководители трех организаций - членов ОКГП (ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА) направили всем координаторам-резидентам, директорам страновых отделений и представителям совместное письмо о мерах, которые следует принять для согласования программных циклов. В целях согласования программных циклов в Африке был подготовлен дополнительный меморандум, подписанный представителями ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ПРООН, в котором эти организации обращались к своим представителям в Африке с просьбой достигнуть договоренности в отношении предпочтительного графика согласования.

65. Как было доложено Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 1994 года, "в настоящее время разработан план согласования программных циклов для всех стран, за исключением тех, в которых местные условия не способствуют применению такого подхода. Он будет осуществляться с началом новых циклов программирования" (E/1994/64, пункт 21). Последние данные о согласовании программных циклов приводятся ниже.

66. Рабочие группы, в состав которых входят представители географических секций/бюро трех указанных организаций, наблюдают за этим процессом и предлагают меры, направленные на координацию и ускорение процесса согласования. По каждому региону были разработаны четыре перечня стран: i) страны, уже обеспечившие согласование программных циклов; ii) страны, в которых уже достигнуты договоренности о согласовании в течение следующего цикла; iii) страны, в которых согласование возможно; iv) особые случаи, к которым относятся преимущественно страны, в которых наблюдаются чрезвычайные ситуации и которые едва ли обеспечат согласование в ближайшем будущем. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что 80 процентов стран либо уже согласовали свои программные циклы либо рассчитывают сделать это при подготовке программ следующего цикла. Цифры по каждому региону и каждой категории приводятся ниже.

<u>Регион</u>	<u>Категории</u>			
	<u>i)</u>	<u>ii)</u>	<u>iii)</u>	<u>iv)</u>
Африка	11	22	10	2
Америка	4	17	1	1
Азия	11	6	2	4
Ближний Восток и Северная Африка (или Бюро для арабских стран)	2	7	2	1
Итого	28 (27%)	52 (50%)	15 (15%)	8 (8%)

3. Программный подход

Справочная информация

67. В докладах Экономическому и Социальному Совету на его основных сессиях 1993 и 1994 годов по вопросу об осуществлении резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи содержалась подробная информация относительно применения системой Организации Объединенных Наций программного подхода в соответствии с положениями указанной резолюции.

68. В 1993 году Совету были препровождены результаты достигнутого ККПОВ согласия по вопросу об общем толковании программного подхода (см. E/1993/73, пункты 37-41 и приложение III). В приложении III содержался согласованный комплекс определений программного подхода. На следующий год был представлен доклад о прогрессе в деле применения общего толкования на страновом уровне, включая прогресс, достигнутый в рамках разработки общего понимания в отношении наиболее эффективных путей осуществления контроля и оценки в соответствии с этим подходом (см. E/1994/64, пункты 22-45). В этой связи в докладе указывалось, что "на всех уровнях системы отмечается твердая приверженность применению программного подхода; согласованы основные принципы его применения на страновом уровне; формируется логика программного подхода, которая сосуществует с проектным методом осуществления, особенно среди тех организаций, которые лишь недавно приняли этот подход; более систематическое и более распространенное применение программного подхода обеспечивается широким диапазоном методов его реализации; при эффективном применении этот подход зарекомендовал себя полезным инструментом укрепления сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций в вопросах существа" (E/1994/64, пункт 23). Кроме

того, отмечалось, что для достижения дальнейшего прогресса на страновом уровне необходимо предпринимать новые шаги.

69. Основа программного подхода предполагает использование внешних финансовых средств в той форме, которая больше всего подходит для оказания поддержки национальным программным целям. Помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций должна сопровождаться национальной и прочей внешней поддержкой отныне не в рамках структуры отдельных проектов, а в контексте достижения национальных целей. В вышеупомянутом докладе был произведен обзор этих и сопутствующих концепций, которые получили широкую поддержку в системе Организации Объединенных Наций. Они представляют собой средство активизации поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций деятельности, проводимой на местах.

Положение дел

70. В рамках текущего обзора содержится дополнительный анализ применения рассматриваемого подхода. Из ответов на вопросник для координаторов-резидентов явствует, что, касаясь общего понимания концепции организациями системы Организации Объединенных Наций и правительствами на страновом уровне, почти 55 процентов опрошенных считают, что в этой области имеются трудности. Поэтому вполне естественно, что почти 80 процентов опрошенных рекомендуют оказывать содействие деятельности по обучению правительственных должностных лиц, с тем чтобы способствовать распространению концепции и методологий программного подхода, и что 70 процентов опрошенных призывают к организации подобного обучения для персонала системы Организации Объединенных Наций. Пятьдесят четыре процента от общего числа опрошенных предлагают разработать более четкие и более координированные руководящие принципы. В большинстве ответов указывалось, что масштабы использования программного подхода быстро расширяются, но в то же время почти в таком же количестве ответов говорилось, что рост масштабов его использования является умеренным. Значительно меньшее число опрошенных указало, что организации на страновом уровне данный подход не используют.

71. С учетом многообразия оперативных условий программный подход используется в различных формах. В 41 проценте от общего числа ответов, полученных от системы координаторов-резидентов, выражается мнение о том, что под программным подходом понимаются широко определенные глобальные политика или стратегии в области развития, состоящие из слабо связанных между собой проектов, которые не являются в полной мере интегрированными в программы. В 57 процентах от общего числа ответов указывается, что программный подход включает в себя участие в национальных программах с национальными целями, имеющими установленные сроки задачами и группами проектов и мероприятий для их достижения. Тридцать девять процентов от общего числа опрошенных указывают, что осуществление рассматриваемого подхода производится через комплексные проекты или группы проектов путем перегруппировки отдельных проектов в общих рамках.

72. При оценке результатов, достигнутых посредством программного подхода, 64 процента от общего числа опрошенных указали, что как следствие рассматриваемого подхода организации системы Организации Объединенных Наций все более широко вовлекаются в разработку стратегических рекомендаций, координацию помощи и поддержку политики на местах и что упорядочивается направленность страновых мероприятий Организации Объединенных Наций в целях более эффективного решения задач в области развития. Пятьдесят семь процентов от общего числа опрошенных считают, что в результате применения программного подхода практика использования ряда отдельных проектов уступает место новым всеобъемлющим подходам. Другие 38 процентов от общего числа опрошенных указывают, что, как одно из преимуществ, вытекающих из рассматриваемого подхода, программирование новых и текущих мероприятий оценивается на основе их влияния на развитие, а не объема средств, выделяемых для проведения этих мероприятий (контроль распределения средств). Двадцать два процента от общего числа опрошенных делают вывод о том, что распределение ресурсов благодаря большей гибкости финансового управления в результате программного подхода легче приводится в соответствие с изменяющимися условиями.

73. На вопрос о том, имеются ли в области применения программного подхода особые проблемы, связанные с контролем и оценкой, 60 процентов ответили отрицательно, в то время как 22 процента указали, что иногда проблемы такого рода возникают. Что касается мероприятий по контролю и оценке, то 44 процента указали, что правительство использует процедуры организаций системы Организации Объединенных Наций, и менее 20 процентов сообщили, что в настоящее время на национальном уровне прилагаются усилия в целях разработки в этой области позиции в отношении проведения контроля и оценки.

74. Восемьдесят четыре процента от общего числа опрошенных указали, что для эффективного внедрения рассматриваемого подхода требуется укрепление местного потенциала организаций системы Организации Объединенных Наций (34 в Африке, 24 в Азии, 18 в Латинской Америке и остальные – в остальных регионах).

Оценка

75. В рамках системы Организации Объединенных Наций существует широко распространенное мнение о том, что в деле воплощения в жизнь программного подхода системой достигнут значительный прогресс. Системе в качестве справочных рамок были представлены упоминавшиеся выше разработанные ККПОВ руководящие принципы. С учетом различия мандатов и многообразного характера мероприятий странового уровня оперативные толкования рассматриваемого подхода и вышеупомянутых руководящих принципов могут различаться. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций согласны с докладами стран в отношении необходимости более практических руководящих принципов, а также в отношении того, как принимать и применять программный подход. Кроме того, некоторыми странами упоминается необходимость обеспечения большей ясности и последовательности в том, что составляет в рамках рассматриваемого подхода "национальную программу".

76. Другими словами, система Организации Объединенных Наций осуществляет подготовку "программ" вместо "проектов", однако это еще не нашло своего всестороннего воплощения в конкретных элементах согласованных национальных программ, осуществляемых и руководимых правительствами, или в средствах, предоставляемых для проведения таких программ, как это предусматривается программным подходом. В резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи предусматривается, что, если правительства не имеют таких программ, система Организации Объединенных Наций должна помочь их разработать. В этой связи в некоторых случаях система Организации Объединенных Наций принимает меры по оказанию содействия в разработке таких программ.

77. ПРООН во многих странах добилась значительных успехов в деле перераспределения основного объема своих ресурсов с многочисленных мелких проектов на гораздо менее многочисленные программы в рамках ее страновых программ. На это перераспределение также повлияло решение Исполнительного совета ПРООН в рамках устойчивого развития людских ресурсов сосредоточить свои ресурсы в четырех следующих областях: i) ликвидация нищеты; ii) охрана окружающей среды; iii) положение женщин; и iv) создание рабочих мест.

78. Политика ЮНИСЕФ состоит в том, что вся его помощь должна предоставляться через программный подход. Была произведена оценка фактически всех программ ЮНИСЕФ, что укрепило его убежденность в том, что программный подход является наиболее эффективным и устойчивым методом оказания помощи в целях развития. ЮНИСЕФ и правительство в рамках подготовительного программного цикла совместно идентифицируют и определяют все вводимые ресурсы, что представляет собой основное достоинство программного подхода.

79. МПП разработала конкретные предложения по переходу от нынешнего проектного подхода к программному подходу, и Комитет по политике и программам продовольственной помощи на своей сессии в декабре 1994 года в принципе поддержал постепенное внедрение программного подхода, начиная с ограниченного числа программ, которые должны быть представлены Комитету по продовольственной помощи (КПП) в ноябре 1995 года. ЮНФПА направил своим страновым вспомогательным группам указания расширять программный подход; вскоре всем отделениям на местах будут разосланы дополнительные поэтапные практические процедуры. Общая позиция специализированных учреждений состоит в том, что, хотя они полностью поддерживают концепции и основы программного подхода, его фактическое осуществление в значительной степени определяется тем фактом, что иногда, как, например, в случае с ЮНЕСКО, основная доля ресурсов для проведения оперативной деятельности (свыше 90 процентов) поступает из внебюджетных источников и, таким образом, в значительной степени находится под влиянием политики финансирующего органа.

80. Касаясь оценки программ, разработанных в соответствии с рассматриваемым подходом, многие организации и учреждения указывают, что время для такой оценки еще не пришло, поскольку эти программы в значительной степени все еще находятся в процессе разработки или на одном из начальных этапов осуществления. В своих руководящих принципах в отношении программного подхода ПРООН представила принципы контроля и оценки, которые использовались Межучрежденческой рабочей группой по вопросам оценки и впоследствии были поддержаны ККПОВ. Организации системы Организации Объединенных Наций также прилагают усилия по расширению масштабов использования местных ресурсов, специалистов и возможностей в рамках проведения оперативных мероприятий, в частности посредством таких механизмов, как программный подход и национальное исполнение. ФАО высказывает предположение о том, что необходимо прилагать больше усилий для систематического использования опыта учреждений при оценке программ, которая должна включаться в этапы разработки и оценки.

81. Менее крупные специализированные учреждения, такие, как Международная морская организация (ИМО) и Международный союз электросвязи (МСЭ), и организации, такие, как Международный учебный центр МОТ, указали, что программный подход имеет тенденцию привлекать особое внимание к широким тематическим вопросам, в то время как они придают большее значение разработке политики и технических вариантов в весьма узконаправленных субсекторальных вопросах, и что помощь должна сохранять свой гибкий характер, с тем чтобы удовлетворять потребностям в конкретных областях. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) представило новые средства программирования, которые включают в себя характеристики программного подхода и цели в области устойчивого развития людских ресурсов, в 12 "типовых проектах", которые впервые были осуществлены в 1994 году. Программа на 1995-

1996 годы включает в себя еще 11 типовых проектов, которые демонстрируют различные социально-экономические преимущества использования в рамках национального развития ядерных технологий.

82. Большинство правительств выразило удовлетворение в связи с переходом от проектного подхода к программному подходу в качестве средства обеспечения большей концентрации ресурсов на меньшем количестве приоритетных программ. Некоторые правительства высказали мнение о том, что, хотя они полностью поддерживают программный подход и национальное исполнение, эти механизмы не должны использоваться жестко и что решения следует применять в каждом конкретном случае индивидуально, поскольку главная цель состоит в получении оптимальных результатов. Кроме того, некоторые правительства и некоторые учреждения Организации Объединенных Наций, в частности менее крупные технические учреждения, также выразили озабоченность в связи с тем, что программный подход, призванный обеспечить более узкую направленность и объединить различные элементы, не должен привести к уменьшению внимания, уделяемого специализированным секторам. Мероприятия в таких областях в силу самого их характера могут более эффективно осуществляться при помощи менее широкомасштабного и более узконаправленного "проектного подхода". При условии наличия достаточных ресурсов представляется возможным объединить такие специализированные средства осуществления в рамках более широкого программного подхода.

83. Правительства-доноры указали, что механизм программного подхода является одним из центральных средств сосредоточения деятельности в области развития в рамках системы Организации Объединенных Наций на наиболее важных областях, содействуя обеспечению более четкого разделения функций и включению деятельности в области развития в национальные программы развития. Поэтому необходимо обеспечивать всестороннюю реализацию программного подхода как подлинного изменения в рамках программирования и осуществления оперативных мероприятий; эта деятельность должна представлять собой более чем объединение в группы отдельных проектов. Правительства-доноры особо подчеркивают тот факт, что программный подход тесно связан с подготовкой ДНС.

84. Правительства-доноры поддерживают более широкое использование программного подхода в качестве одной из мер обеспечения того, чтобы вклад органов Организации Объединенных Наций более эффективно включался в национальные программы. В идеале, это должно также включать и других доноров, как двусторонних, так и многосторонних. По мнению этих правительств, использование программного подхода может содействовать повышению направленности многих программ в системе Организации Объединенных Наций и может решить проблему недостаточности координации и ликвидировать случаи совпадения проектов и программ. Они подчеркивают, что для обеспечения всестороннего и общего понимания и использования концепции программного подхода особое внимание следует уделить эффективным руководящим принципам и подготовке кадров.

85. Миссии по проведению обзора в странах подтвердили, что позиции программного подхода начали укрепляться. Его еще предстоит в полной мере реализовать во многих из посещавшихся стран, обычно поскольку для принятия такого подхода требуется некоторое время и по причине того, что многие учрежденческие программы уже были утверждены. В одной из стран правительство систематически придерживается программного подхода в области руководства предоставляемой ей международной помощью в целях развития, используя для этого концептуальную методологию системы Организации Объединенных Наций. Комплексные национальные программы разрабатываются с ориентировкой на четко определенные целевые группы и приоритеты. В другом случае этот подход помог объединить множество различных сельскохозяйственных проектов в одни согласованные рамки; еще в одном случае он обеспечил

глобальные рамки, в которых последовательно рационализировались мероприятия правительства и поддержка со стороны доноров в целях укрепления экономического управления.

86. Страновые миссии установили, что внедрение такого подхода еще не привело к усилению сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций. Был сделан вывод о том, что все еще существует потребность в дополнительном техническом опыте, который имеет исключительно важное значение для более широкого использования программного подхода на местном уровне. В некоторых странах из сообщений миссий и ответов координаторов-резидентов явствует, что система Организации Объединенных Наций еще не пришла к полному общему пониманию. Некоторые полевые сотрудники учреждений системы Организации Объединенных Наций высказывают критические замечания в связи с тем, что их штаб-квартиры не оказывают практического руководства по таким вопросам, как программный подход.

4. Национальное исполнение

Справочная информация и положение дел

87. В докладах Экономическому и Социальному Совету на его основных сессиях 1993 и 1994 годов по вопросу осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи был представлен значительный объем информации, касающейся национального исполнения. В 1993 году результаты достигнутого ККПОВ согласия по вопросу общих рамок для национального исполнения были препровождены Совету (см. E/1993/73, пункты 42-47 и приложение IV). В 1994 году Совету был представлен доклад о прогрессе в деле утверждения механизма национального исполнения (см. E/1994/64, пункты 22-45). В указанном докладе отмечалось, что использование в рамках системы Организации Объединенных Наций практики национального исполнения в соответствии с общим толкованием, разработанным ККПОВ, характеризуется широким признанием, хотя существуют значительные различия в степени (5-100 процентов) и серьезные расхождения в подходах. В последующем произошли значительные события и был накоплен большой объем информации, касающейся тенденций национального исполнения и составляющих его процессов, в частности по линии ПРООН и ЮНФПА.

88. В настоящее время расширяется багаж опыта и знаний в отношении практики и результатов национального исполнения. Были приняты некоторые предварительные меры в целях оценки и обобщения такого опыта, включая направления Организацией Объединенных Наций миссий в отдельные страны; разработку вопросников Организации Объединенных Наций и получение ответов от правительств и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций; проводимые ПРООН обзоры, в частности по вопросу национального исполнения; доклад Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций по вопросу о национальном исполнении; и замечания специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций.

89. Принятие практики национального исполнения в рамках оперативной деятельности Организации Объединенных Наций привело к значительному изменению роли ПРООН (и, в меньшей степени, ЮНФПА), которая в прошлом при осуществлении проектов и программ в первую очередь полагалась на учреждения системы Организации Объединенных Наций, функции которых в настоящее время передаются правительственным органам. ЮНИСЕФ и МПП в любом случае уже признали определение национального исполнения и в связи с осуществлением установили с правительствами долгосрочные отношения, так что их практика за последние годы сколь-либо существенно не изменилась. Специализированные учреждения утверждают, что их мероприятия на практике соответствуют определению национального исполнения, содержащемуся в общих рамках, и что общая ответственность и отчетность за разработку программ и управления ими возлагается на правительства. Они оказывают поддержку правительствам в рамках создания

исполнительных механизмов посредством оказания технической и руководящей помощи, широко используя при этом местные технические ресурсы. Всемирный банк также в целом признает общие рамки национального исполнения.

90. Имеющиеся статистические данные говорят о том, что национальное исполнение все в большей степени становится нормой проведения оперативной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Можно отметить значительное изменение масштабов ресурсов, поступающих в рамках осуществляемых силами государств проектов и программ. Что касается ПРООН, то в 1990 году координаторы-резиденты в общей сложности в 60 странах указывали, что в рамках осуществляемых силами государств проектов и программ поступало 20 процентов или менее от общего объема ресурсов и что в 19 странах национального исполнения не было вообще. По линии ЮНФПА из 68 предоставляющих доклады стран в 1990 году в 32 странах через осуществляемые государствами проекты поступало 20 процентов или менее от общего объема их ресурсов, а в 20 из этих стран национального исполнения не было вообще. Лишь 24 страны сообщили о том, что за счет сил самих стран осуществляется 50 процентов или более от общего числа их проектов.

91. Впоследствии такое положение резко изменилось: к 1994 году ПРООН могла сообщить, что из 95 представляющих доклады стран лишь в 24 странах в рамках национального исполнения выделялось менее 20 процентов от общего объема их ресурсов, а в 18 странах этот показатель составлял от 20 до 50 процентов. В 50 странах этот показатель превышал 50 процентов, а в 18 странах из этого числа доля ресурсов, приходящихся на национальное исполнение, превышала 80 процентов. ЮНФПА сообщил, что из 74 представляющих свои доклады стран в 31 стране было принято к национальному исполнению 80 процентов от общего числа их проектов, а в 13 странах из этого числа национальное исполнение было утверждено для 100 процентов проектов. В других 13 странах доля, приходящаяся на национальное исполнение, составляла от 50 до 80 процентов; и лишь в 17 странах она составляла менее 20 процентов.

92. Когда показатели за 1994 год по наименее развитым странам и по странам, не относящимся к числу наименее развитых, рассматриваются в отдельности и на региональной основе, выявляются некоторые важные различия. По линии ПРООН в 1994 году показатели по 30 представляющим доклады наименее развитым странам были следующими: на национальное исполнение приходилось менее 20 процентов – в 10 странах; от 20 до 50 процентов – в 11 странах; свыше 50 процентов – в 9 странах. Для стран, не относящихся к числу наименее развитых, соответствующие показатели были следующими: менее 20 процентов – в 14 странах; от 20 до 50 процентов – в 8 странах; свыше 50 процентов – в 43 странах. Если лишь одна треть от общего числа наименее развитых стран сообщила о том, что на национальное исполнение приходится свыше 50 процентов, то среди стран, не относящихся к категории наименее развитых, о таком уровне сообщили две трети от их общего числа. Что касается ЮНФПА, то 11 из 27 наименее развитых стран сообщили о том, что на национальное исполнение приходится свыше 50 процентов, в то время как из общего числа стран, не относящихся к наименее развитым, о таком уровне сообщила 31 страна из 47, соотношение, которое близко соответствует соотношению, существующему в ПРООН.

93. По линии ПРООН в 1994 году менее 50 процентов от общего объема ресурсов поступало в рамках национального исполнения в 20 из 40 представляющих доклады стран в Африке, в 19 из 28 стран в Азии, в одной из 19 стран в Латинской Америке и в трех из шести стран в Восточной Европе. Азиатский регион, исходя из числа стран, как представляется, находится на последнем месте по уровню национального исполнения, а Латинская Америка значительно опережает другие регионы. По линии ЮНФПА соответствующий показатель составляет 19 из 33 представляющих доклады стран в Африке, 11 из 22 стран в Азии, ни одной страны в Латинской Америке и две из пяти стран в Восточной Европе. Хотя уровень национального исполнения в Латинской Америке является самым высоким из всех регионов, все же в Азии он является более высоким, чем в Африке.

94. Результаты анализа, который недавно проводился ПРООН, также свидетельствуют о происшедших значительных изменениях. В 1983 году от общего объема утвержденных ассигнований на национальное исполнение приходилось около 10 процентов; к 1990 году этот показатель составил почти 25 процентов. В 1991 году этот показатель еще более возрос до почти 44 процентов, а в 1992 и 1993 годах – до более чем 50 процентов. Если рассматривать лишь показатели страновых ориентировочных плановых заданий, то доля национального исполнения в процентном соотношении от общего объема утвержденных ресурсов возросла с 4,5 процента в 1982 году и 18 процентов в 1986 году до 30 процентов в 1990 году, 53 процентов в 1991 году, 73 процентов в 1992 году и 77 процентов в 1993 году. В 1993 году от общего числа утвержденных проектов (почти 800) 76 процентов осуществлялись на основе национального исполнения. Показатели объема утвержденных средств и числа утвержденных проектов также изменились в сторону расширения масштабов национального исполнения.

95. Совершенно очевидно, что в рамках практики национального исполнения существуют различия. Возникли специфичные для стран механизмы, и нет ненужной стандартизации, что позволяет учитывать конкретные страновые условия. В контексте проектов и программ, все более широко осуществляемых на основе национального исполнения, прослеживаются новые взаимоотношения между страновыми отделениями ПРООН и правительствами. По крайней мере в 28 странах (16 не относящихся к числу наименее развитых стран, 12 наименее развитых стран) для содействия национальному исполнению были созданы национальные группы вспомогательных услуг. В 80 странах (55 не относящихся к числу наименее развитых стран, 25 из числа наименее развитых стран) страновые отделения начали оказывать помощь организациям, отвечающим за национальное исполнение. Сами правительства разработали различные механизмы, позволяющие осуществлять национальное исполнение проектов и программ. Например, в одной стране

существует центральная организация – учреждение, непосредственно сотрудничающее с ПРООН, – которая также выступает в функции учреждения-исполнителя в рамках всех проектов и программ ПРООН и оказывает помощь учреждениям – непосредственным исполнителям. В нескольких других странах в органах государственной администрации имеются центральные финансируемые за счет ПРООН подразделения, оказывающие поддержку национальному исполнению. В других странах имеются различные центральные вспомогательные подразделения и подразделения по оказанию поддержки в рамках осуществления программ и проектов.

96. Национальное исполнение привело к возникновению новых функций страновых отделений ПРООН, осуществляемых в первую очередь по просьбе правительств. Так, во многих странах, как относящихся к числу наименее развитых стран, так и не входящих в их число, страновые отделения ПРООН оказывают необходимую поддержку директорам национальных проектов в области административного и финансового управления, за которые эти директора по-прежнему несут ответственность, в результате чего в страновых отделениях возникает потребность в наличии у сотрудников новой квалификации, а также происходит перераспределение функций.

97. Хотя ясно, что более широкое использование практики национального исполнения осуществляемых при поддержке ПРООН мероприятий в первую очередь объясняется политическими мандатами ПРООН и связанной с этим пропагандой ПРООН национального исполнения, также все более очевидно, что за национальное исполнение активно выступают правительства. В 50 процентах от полученных в общей сложности 109 ответов говорится о твердой приверженности практике национального исполнения, которая является наиболее сильной в Латинской Америке (74 процента), Африке (51 процент) и Азии (45 процентов). Такой степени приверженности практике национального исполнения нет в Восточной Европе, где 43 процента от общего числа опрошенных правительств указали более низкий уровень приверженности национальному исполнению. На вопрос о том, существует ли в странах систематическая политика укрепления национального исполнения, 54 процента координаторов-резидентов, работающих в странах, не относящихся к числу наименее развитых стран, и 81 процент от общего числа координаторов-резидентов в наименее развитых странах ответили положительно. Большинство координаторов-резидентов считают, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций оказывают активную поддержку национальному исполнению посредством подготовки кадров и информационно-пропагандистской деятельности.

98. По мере все более широкого принятия практики национального исполнения степень активности участия специализированных и технических учреждений системы Организации Объединенных Наций в оперативной деятельности на страновом уровне снижается. В ответ на вопрос об использовании технического опыта Организации Объединенных Наций в рамках мероприятий, осуществляемых на национальной основе, лишь 15 из 95 координаторов-резидентов ответили, что оно является значительным. Пятьдесят других координаторов-резидентов указали, что технический опыт системы Организации Объединенных Наций используется в определенной степени, а 30 указали, что он используется очень мало. Судя по всему, намечается тенденция использования технических услуг учреждений системы Организации Объединенных Наций на более выборочной основе посредством краткосрочного привлечения специалистов и отказа от использования управленческой и административной помощи. В некоторых случаях учреждениям системы Организации Объединенных Наций сложно перестроиться с функций учреждения-исполнителя на деятельность в новых условиях оказания поддержки осуществлению мероприятий на более избирательной основе.

99. Многие учреждения системы Организации Объединенных Наций выразили серьезную озабоченность по поводу характера осуществления программ и проектов на основе национального исполнения и по поводу сокращения возможностей для оказания технической помощи посредством

осуществляемых при поддержке системы проектов и программ. Они, в частности, озабочены в связи с темпами осуществления без учета национальных возможностей, утратой связей между исполнением, практическим осуществлением и техническими консультативными услугами, созданием подразделений вне обычных правительственных структур, что способствует маргинализации учреждений системы Организации Объединенных Наций, и все более широким участием Управления ПРООН по обслуживанию проектов (УОП). В частности, оставшимися не у дел ощущают себя технические учреждения меньшего размера, поскольку они не представлены на местах. Они также испытывают озабоченность по поводу деятельности внешних учреждений в весьма специализированных областях, в которых учреждения системы Организации Объединенных Наций имеют сравнительные преимущества (гражданская авиация, связь, транспорт и ядерная технология), а также по поводу ограничения возможностей для развивающихся стран использовать их технические возможности. Развитие потенциала для проведения такой технической деятельности зачастую требует широкомасштабного укрепления потенциала организационного.

Национальные возможности

100. Национальное исполнение приводит к более широкому использованию национальных возможностей, особенно к расширению масштабов использования национальных экспертов и национальных организационных ресурсов. Из 95 опрошенных координаторов-резидентов (30 в наименее развитых странах, 65 в странах, не относящихся к числу наименее развитых), по мнению 51, вклад национального исполнения в том, что касается использования национального потенциала, является значительным. Сорок четыре координатора-резидента указали, что национальное исполнение обеспечивает лишь некоторый или небольшой вклад. Нет возможности четко определить причины различия структур использования национальных возможностей. Страны, уровень дохода которых является более высоким, склонны более широко использовать такие возможности, чем другие страны. Во многих ответах с мест указывалось, что национальное исполнение создает более широкие возможности для использования национального потенциала, чем исполнение силами учреждений.

101. Хотя известно лишь несколько случаев осуществления проектов и программ неправительственными образованиями, имеются данные, говорящие об их широком использовании в различных связанных с осуществлением сферах, особенно на основе субподрядных договоренностей. Согласно ответам координаторов-резидентов, 90 процентов от общего числа латиноамериканских стран, 83 процента стран Африки, 73 процента стран Азии и 43 процента от общего числа стран Восточной Европы прибегают к услугам неправительственных организаций для исполнения или практического осуществления оперативной деятельности. Некоторые учреждения системы Организации Объединенных Наций были в большей степени склонны использовать услуги неправительственных организаций, чем другие, и это более тесно связано с секторальной направленностью деятельности данного учреждения, причем учреждения социального сектора располагают более широкими возможностями для использования потенциала неправительственных организаций, чем некоторые другие.

Отчетность

102. Все более широкое использование практики национального исполнения имеет серьезные последствия для процессов отчетности как в финансовой области, так и в области основной деятельности. Эта сфера также является относительно новой для правительств, особенно в том, что касается технического сотрудничества. Координаторы-резиденты примерно в одной из каждых трех стран указывали, что вопрос об отчетности решается адекватно, в то время как большинство стран отмечали, что этот вопрос решается, по крайней мере, частично. В то же время в 15-20 процентах ответов отмечалось, что этот вопрос адекватно не решается. Как сообщалось

координаторами-резидентами, трудности, касающиеся обеспечения отчетности, в первую очередь объясняются расхождением процедур, используемых правительствами, и процедур системы Организации Объединенных Наций, отсутствием гласности в области финансовой отчетности, недостаточным потенциалом в области практики учета и уделением чрезмерного внимания финансовой отчетности, а не отчетности в области основной деятельности.

103. Нынешняя практика во многих странах, где страновые отделения ПРООН оказывают национальным директорам проектов помощь в вопросах административного и финансового руководства, как оказалось, имеет важные последствия для финансовой отчетности и для определенного вида совместной ответственности, в частности в тех случаях, когда правительства и страновые отделения разрабатывают механизмы в целях содействия финансовому учету и отчетности. Во многих странах отчетности в области основной деятельности не существует, и имеющиеся механизмы обеспечения отчетности в области основной деятельности, такие, как трехсторонние обзоры и Комитеты по обзору осуществления программ, рассматриваются как в первую очередь занимающиеся административными и управленческими вопросами и вопросами предоставления помощи.

104. В ответах стран на вопросник были определены многие типы трудностей, встречающихся в рамках национального исполнения. Если в ответах координаторов-резидентов в Африке, Азии и Восточной Европе о трудностях говорилось в девяти случаях из десяти, то в ответах из Латинской Америки о таких трудностях говорилось лишь в одном случае из двух. Координаторами-резидентами сообщалось о проблемах в следующих областях: сдерживающие факторы, связанные с национальным потенциалом (65); отчетность (52); финансовые правила и проверки (50); сложность правил и процедур Организации Объединенных Наций (49); государственная политика в области национального исполнения (29) и неадекватность руководящих принципов, касающихся национального исполнения (20). Многие из 109 представляющих свои доклады стран указали более чем одну проблему. Две трети стран конкретно указали, что одним из источников проблем является многообразие и сложность правил и процедур организаций системы Организации Объединенных Наций.

105. В заключение национальное исполнение в настоящее время становится нормой технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций при том, что масштабы практики учрежденческого исполнения сокращаются и в большинстве стран такая форма исполнения приобретает характер исключения. В то же время существует еще несколько стран, в которых проводимые при поддержке ПРООН мероприятия осуществляются в основном путем учрежденческого исполнения. На основе имеющихся данных нет возможности адекватно оценить качественные аспекты, связанные с такими изменениями. Как говорится в общих рамках, разработанных ККПОВ, центральное значение в рамках происходящего изменения имеет "ноу-хау", а не финансовые ресурсы. К другим целям также относится необходимость достижения более высокой эффективности с точки зрения затрат в рамках оперативной деятельности и обеспечения полной доступности для стран-получателей сравнительных преимуществ системы Организации Объединенных Наций. Чтобы определить, в какой степени национальное исполнение достигает этих целей, требуется дополнительное изучение этого вопроса.

C. Поддержка координационными механизмами системы Организации Объединенных Наций на глобальном уровне страновой деятельности

1. Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам

106. На протяжении отчетного периода Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) АКК продолжал уделять первоочередное внимание вопросу повышения результативности и эффективности оперативных мероприятий системы Организации Объединенных Наций в области развития, особо учитывая резолюции 47/199 и 44/211 Генеральной Ассамблеи.

Система координаторов-резидентов

107. В 1995 году ККПОВ от имени АКК выпустил обновленное сводное заявление по вопросу о роли и функционировании системы координаторов-резидентов. С учетом существовавших до этого принципов координации деятельности на местах, которые АКК утверждал в 1961, 1967, 1979 и 1989-1990 годах, в указанное заявление были включены положения резолюции 47/199, направленные на укрепление системы координаторов-резидентов.

108. Принимаются меры по повышению эффективности ответной деятельности системы Организации Объединенных Наций в связи с проблемами и предложениями, которые высказываются координаторами-резидентами и их коллегами, в частности посредством анализа и обзора ККПОВ ежегодных докладов координаторов-резидентов и совершенствования процедур представления информации в местах расположения штаб-квартир во время приезда координаторов-резидентов.

Документы о национальной стратегии

109. Вслед за принятием ККПОВ на его первой очередной сессии 1993 года основных принципов и процедур в области оказания правительствам помощи в связи с подготовкой документов о национальной стратегии (ДНС) в октябре 1993 года был проведен семинар для отдельных страновых групп и участников от национальных правительств по вопросу более основательного определения возможной структуры и содержания документов о национальной стратегии. Разработанные в итоге пособия по подготовке, составлению и воплощению в жизнь документов о национальной стратегии в начале 1994 года были рассмотрены ККПОВ и разосланы всем координаторам-резидентами и страновым группам.

Программный подход

110. На своей первой очередной сессии 1993 года ККПОВ одобрил общесистемное общее толкование программного подхода и сформулировал ряд соображений относительно его осуществления. Затем в апреле 1994 года был проведен межучрежденческий семинар для оценки хода осуществления программного подхода и национального исполнения на основе докладов миссий в восемь развивающихся стран. Последующий обзор, проведенный ККПОВ на его первой очередной сессии 1994 года, подтвердил прогресс в применении программного подхода на всех уровнях и выявил ряд путей и средств его дальнейшего осуществления, особенно посредством подготовки кадров.

111. В соответствии с пунктом 13 резолюции 47/199 ККПОВ впоследствии утвердил на своей первой очередной сессии 1995 года руководящие принципы методологии контроля и оценки в контексте программного подхода. Эти принципы были разработаны в тесной консультации с Межучрежденческой рабочей группой по оценке и имеют целью обеспечить включение принципов контроля и оценки в программный подход, совместное руководство и ответственность системы Организации Объединенных Наций за реализацию компонента, осуществляемого системой Организации Объединенных Наций, и реализацию мероприятий по укреплению национального потенциала в области контроля и оценки.

112. С учетом выводов, сделанных в ходе вышеупомянутых мероприятий, во второй половине 1995 года планируется провести еще один семинар для уточнения некоторых концепций программного подхода; разработки оперативных инструкций по осуществлению вышеупомянутых принципов, включая их взаимосвязь с отчетностью; и разработки соответствующих учебных модулей.

Национальное исполнение

113. В соответствии с пунктом 22 резолюции 47/199 ККПОВ разработал и утвердил на своей первой очередной сессии 1993 года общее толкование национального исполнения и механизмы осуществления, которые должны применяться системой Организации Объединенных Наций. В апреле 1994 года в ходе межучрежденческих консультаций в центре внимания находился вопрос о том, насколько широкое применение получило национальное исполнение в качестве обычной практики осуществления оперативной деятельности Организации Объединенных Наций. В ходе проводимых ККПОВ обзоров основное внимание уделялось средствам обеспечения участия специализированных и технических учреждений на стадиях планирования, разработки, осуществления и оценки, в частности с помощью эффективного функционирования системы координаторов-резидентов и обеспечения соответствующих ресурсов. Необходимость укрепления национального потенциала в области национального исполнения определена в качестве одной из основных целей программ подготовки кадров по вопросам оперативной деятельности.

Подготовка кадров по вопросам оперативной деятельности

114. Дальнейшая разработка и осуществление программ подготовки кадров по вопросам оперативной деятельности остается одной из основных задач ККПОВ. Содействие Комитету в этой области оказывают Консультативная группа по подготовке кадров по вопросам оперативной деятельности, в состав которой входят не только члены ККПОВ, но и представители Подкомитета по подготовке кадров Консультативного комитета по

административным вопросам (кадровые и общие административные вопросы) (ККАВ(КВ)), Подгруппы по подготовке кадров Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП) и отдельные эксперты.

115. Активно осуществлялась программа по руководству координацией деятельности на местах, предназначенная для старших представителей системы Организации Объединенных Наций: в период с марта 1991 года по март 1995 года было проведено 14 семинаров, в которых приняли участие группы из 66 стран и свыше 400 человек. Регулярно проводятся обзоры структуры и содержания семинаров, с тем чтобы обеспечить отражение новых задач, встающих перед системой Организации Объединенных Наций, например в области координации гуманитарной и чрезвычайной помощи. В сентябре 1994 года в ходе проведенной Консультативной группой углубленной оценки был подчеркнут вклад семинаров в обеспечение существенного прогресса в области координации и, таким образом, в обеспечение эффективности и действенности операций системы Организации Объединенных Наций в поддержке национального развития.

116. В оценке Консультативной группы далее подчеркивалась необходимость развертывания более активной последующей деятельности на страновом уровне, особенно в контексте национальных семинаров с участием как страновых групп Организации Объединенных Наций, так и национальных сотрудников, сразу же после проведения Туринского семинара. Этот процесс приобрел особую актуальность в связи с введением документов о национальной стратегии: соответствующие семинары были организованы в 1994 году в Сирии, Гане, Пакистане и Мавритании.

117. Основным нововведением в области подготовки кадров по вопросам оперативной деятельности явилась разработка, в соответствии с предоставленным в 1992 году мандатом ККПОВ, программы подготовки кадров по вопросам национального потенциала. Цель программы состоит в подготовке преподавателей по вопросам разработки программ и управления ими; эта программа включает учебные модули по ряду областей, таких, как анализ и планирование политики; составление бюджета; закупки; управление кадрами; и отношения с донорами. В Турине в период с сентября 1993 года по март 1995 года было проведено шесть семинаров, каждый продолжительностью в четыре недели, с участием групп из 21 страны и 135 человек, в основном из национальных учреждений.

2. Объединенная консультативная группа по вопросам политики

118. На протяжении всего рассматриваемого периода ОКГП и ряд ее рабочих групп и подкомитетов уделяли осуществлению резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи значительное внимание. Конкретные достигнутые результаты рассматриваются в различных основных разделах настоящего доклада. Достигнут существенный прогресс в ряде областей, таких, как согласование циклов программирования и согласование основной терминологии, используемой в деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития. В соответствии с пунктом 39d резолюции 47/199 был расширен резерв координаторов-резидентов и принята усовершенствованная система их отбора и назначения.

119. ОКГП продолжает свою деятельность по контролю и оценке, отчетности за предоставленную помощь и системам аудиторской проверки управления, общим помещениям и службам.

Согласование основной терминологии, используемой в деятельности Организации Объединенных Наций в области развития

120. Общее толкование программной терминологии, используемой в рамках системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию, является шагом в направлении обеспечения

большей согласованности и упрощения процедур оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Результаты этой деятельности ОКГП изложены в докладе о согласовании основной терминологии, используемой в деятельности Организации Объединенных Наций в области развития, который был разослан всем представителям стран и сотрудникам ОКГП.

Отчетность за предоставленную помощь

121. В соответствии с просьбами об улучшении отчетности, содержащимися в резолюциях 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи, ОКГП через свою Подгруппу по вопросам согласования инициировала сравнительное исследование требований в отношении финансовой отчетности, существующих в ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ; эта работа все еще продолжается.

Контроль и оценка

122. Рабочая группа по контролю и оценке Подгруппы ОКГП по вопросам согласования опубликовала доклад о согласовании систем контроля и оценки, представляющий собой шаг в направлении разработки общих принципов и политики. В докладе признается, что уже существует значительная степень согласованности между системами оценки, применяемыми членами ОКГП. В нем содержится перечень общих принципов и определений, а также альтернативные подходы к согласованию контроля и оценки. В нем также подчеркивается, что мероприятие следует начинать с согласования терминологии и форматов конечного продукта; это обеспечило бы общее понимание концепций и способствовало бы обмену информацией.

123. Следующий этап мероприятия будет включать следующие компоненты:

- a) политика, процедуры и результаты оценки проектов;
- b) политика, концепции, терминология и результаты оценки программ;
- c) контроль за результатами как проектов, так и страновых программ.

124. К числу осуществляемых мер относятся следующие:

- a) создание системы, которая обеспечила бы каждому учреждению доступ через ЭВМ к имеющимся у других учреждений базам данных по оценке;
- b) создание совместного реестра консультантов;
- c) проведение совместной подготовки кадров по методологии оценки;
- d) проведение совместных миссий по оценке.

Системы аудиторской проверки управления

125. Рабочая группа по системам аудиторской проверки управления Подгруппы ОКГП по вопросам согласования, в состав которой входят представители систем внутренней аудиторской проверки, рассмотрела ход осуществления резолюции 47/199. В этой связи члены Рабочей группы:

- a) вновь подчеркнули важное значение стандартов аудиторской проверки;
- b) обменялись информацией о методах аудиторской проверки с помощью ЭВМ;
- c) призвали использовать услуги по контрактам для проведения внутренних аудиторских проверок: обсуждался опыт ПРООН и ЮНФПА, и был сделан вывод о том, что использование предоставляемых на коммерческой основе услуг по контрактам может быть одним из средств повышения охвата и частоты аудиторской проверки;
- d) в отношении отчетности за предоставленную помощь отметили, что согласование учреждениями используемых ими процедур является важным фактором расширения возможностей правительств, что способствовало бы эффективному осуществлению ими своих функций и обязанностей;
- e) наметили планы проведения совместной аудиторской проверки программ и проектов: несмотря на признание необходимости проведения таких мероприятий, было решено, что этот вопрос нуждается в дальнейшем обсуждении и анализе.

126. Совместно с представителями других организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений Рабочая группа обсудила преимущества и недостатки подготовки общего руководства по аудиторской проверке. Члены Рабочей группы пришли к единому мнению, что подготовка такого общего руководства не представляется возможной. Хотя принципы аудиторской проверки и стандартизованы, существуют различия в практике их применения, обусловленные разнообразием мандатов, параметров проверяемой деятельности и портфелей. Вместе с тем следует отметить, что все соответствующие организации используют общий перечень стандартов аудиторской проверки.

D. Система координаторов-резидентов

Деятельность на глобальном уровне

127. В резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи предусмотрены некоторые инструменты, которые применяются в настоящее время в рамках системы координаторов-резидентов. Некоторые из этих инструментов существовали и ранее, однако между ними впервые была установлена систематическая взаимосвязь в целях содействия повышению эффективности оперативной деятельности. Главными инструментами являются программный подход, национальное исполнение и документы о национальной стратегии; опыт применения этих инструментов анализируется в других разделах настоящего доклада.

128. Главным направлением деятельности на глобальном уровне применительно к системе координаторов-резидентов была работа АКК и его вспомогательных органов по осуществлению резолюций Генеральной Ассамблеи 47/199 и 44/211. В целях оказания более систематической поддержки системе координаторов-резидентов Генеральный секретарь принял решение возложить на Администратора ПРООН общую ответственность за оказание ему помощи в улучшении координации оперативной деятельности в целях развития, включая укрепление системы координаторов-

резидентов. Впоследствии Администратор ПРООН создал Управление системы Организации Объединенных Наций по поддержке и обслуживанию организаций системы ООН, одна из функций которого заключается в обеспечении руководства деятельностью координаторов-резидентов и оказании ей поддержки.

129. Как указывается в разделе D выше, ККПОВ от имени АКК принял заявление о функционировании системы координаторов-резидентов, в котором отражены результаты межучрежденческой дискуссии по вопросу об укреплении системы координаторов-резидентов. Роль и функции координаторов-резидентов были согласованы ККПОВ в феврале 1995 года в заявлении, положения которого реализуются в настоящее время.

Резерв кандидатов

130. В соответствии с пунктом 39d резолюции 47/199 ОКГП в феврале 1994 года утвердила процедуры, которые были подробно изложены в докладе Экономическому и Социальному Совету об осуществлении указанной резолюции. Помимо организаций ОКГП подбор кандидатов для зачисления в резерв может также производиться из таких источников, как другие организации системы Организации Объединенных Наций. Помимо этого, была разработана процедура для подбора кандидатов на должности координаторов-резидентов. В настоящее время проводится работа с целью расширения возможностей выбора. По состоянию на май 1995 года 45 из 115 действующих координаторов-резидентов были непосредственно командированы одним из учреждений, не относящихся к ПРООН, или, чаще всего, работали в одном из таких учреждений.

Финансовая поддержка

131. В мае 1994 года ПРООН выделила 200 000 долл. США (8-10 000 долл. США на каждое отделение) для поддержки деятельности координаторов-резидентов. По состоянию на май 1995 года обязательства были взяты на всю эту сумму. В октябре ПРООН подтвердила выделение дополнительных ассигнований в размере 2 млн. долл. США на период 1994-1996 годов. Исполнительный совет ПРООН в настоящее время рассматривает предложение Администратора о существенном увеличении суммы этих ассигнований в течение последующих пяти лет.

Информирование

132. С организациями, базирующимися в Женеве, были проведены консультации в целях улучшения деятельности по информированию координаторов-резидентов. С информированием некоторых учреждений, расположенных за пределами мест размещения установленных штаб-квартир, по-прежнему наблюдаются определенные проблемы.

Деятельность на региональном уровне

133. Деятельность на региональном уровне, касающаяся системы координаторов-резидентов, по-прежнему находится в зачаточном состоянии. Тем не менее, в последнее время в этом направлении были предприняты определенные инициативы. Региональные

комиссии и ПРООН недавно создали целевую группу для рассмотрения вопросов координации, включая региональные приоритеты и привлечение региональных комиссий к процессу подготовки документов о национальных стратегиях.

Исполнение на страновом уровне

134. Страновые миссии сообщают, а ответы координаторов-резидентов подтверждают, что большая часть правительств поддерживает систему координаторов-резидентов. Страновые миссии далее подтверждают, что эффективное функционирование системы координаторов-резидентов в значительной степени зависит от мнений правительств о согласованности деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

Расширение роли

135. Оба источника отмечают, что в последние три года роль координаторов-резидентов возросла не только в программных вопросах, но и также в касающихся безопасности, гуманитарных, общих административных и протокольных вопросах. Координаторы-резиденты сообщили, что они затрачивают 39 процентов своего рабочего времени на деятельность в качестве собственно координаторов-резидентов и 41 процент – на деятельность ПРООН; остальные 20 процентов рабочего времени уходят на обеспечение представительства различных фондов и программ Организации Объединенных Наций, включая МПП, ЮНФПА, Международную программу Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (МПКНСООН) и ЮНИДО.

136. Роль координаторов-резидентов возросла главным образом в основных областях; этому способствовали инструменты, обеспеченные через систему координаторов-резидентов. Например, подготовка документов о национальной стратегии была тем стержнем, вокруг которого в некоторых странах проводилась основная работа; в других странах этим стержнем являлся программный подход; еще в одной группе стран эту роль выполняла подготовка национальных материалов для международных конференций. В целом система координаторов-резидентов обеспечивает механизм, который позволяет определять общие цели и осуществлять совместную деятельность.

Единый подход в соответствии с пунктом 49 резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи

137. Новые страновые отделения стали действовать слишком недавно, для того чтобы можно было оценить их работу в долгосрочной перспективе, однако там, где они были созданы, отделения функционировали удовлетворительным образом. Ограниченные данные, поступившие от страновых миссий, свидетельствуют о том, что система Организации Объединенных Наций в области развития функционирует более эффективно там, где ее присутствие имеет более комплексный характер.

138. Была проведена инспекция трех новых отделений; в каждом из них применяется программный подход. Судить о результатах работы несколько преждевременно, однако, как представляется, каждое из них опережает в этом аспекте другие отделения. Каких-либо данных о том, что в этих странах развитие тенденции в направлении расширения сотрудничества в рамках осуществления программ на страновом уровне негативным образом отразилось на составлении программ, осуществлении деятельности и оперативной гибкости какого-либо учреждения, его процедурах учета или возможностях осуществления информационно-пропагандистской деятельности, не имеется.

Комитеты местного уровня

139. В пунктах 40 и 41 резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи последняя призывает координаторов-резидентов создать в консультации с правительствами принимающих стран соответствующие комитеты местного уровня для оказания консультативной помощи. Положительным образом на это откликнулись более половины из 102 координаторов-резидентов, большей частью в Латинской Америке. Приблизительно одна пятая из них сообщили, что по вопросу о конкретных мероприятиях проводятся регулярные координационные совещания между организациями системы Организации Объединенных Наций, даже несмотря на то, что создание комитетов местного уровня не было официально санкционировано.

140. Три четверти из 59 приславших ответы координаторов-резидентов согласились с тем, что эти комитеты позволяют обеспечить систематическое рассмотрение осуществления основных программ и проектов организаций системы Организации Объединенных Наций для гарантирования их взаимодополняемого характера, обзор секторальных стратегий и оценок учреждений и подготовку руководящих указаний и рекомендаций по предлагаемым программам и что эти механизмы позволяют определять программы и проекты организаций системы Организации Объединенных Наций для их возможного дополнительного финансирования и осуществления на координированной основе.

141. Около 10 процентов приславших ответы координаторов-резидентов подчеркнули, что комитеты местного уровня не позволяют выявлять программы и проекты Организации Объединенных Наций для их возможного совместного финансирования или осуществления на координированной основе главным образом по причине той критической ситуации, в которой находятся их соответствующие страны: если правительство не готово принимать участие в таких совместных усилиях, система Организации Объединенных Наций ограничивает свою внутреннюю координацию деятельности рамками оказания срочной помощи.

Тематические рабочие группы

142. Семьдесят два процента координаторов-резидентов подтвердили факт создания тематических рабочих групп: наивысший показатель наблюдается в Латинской Америке (89,5 процента), за которой следуют Азия (70 процентов), Африка (69 процентов) и Восточная Европа (57,1 процента). Создание таких групп подтвердили 75 процентов координаторов-резидентов в странах, не относящихся к категории наименее развитых, и 65,7 процента - в наименее развитых странах.

143. Приблизительно 4,6 процента координаторов-резидентов сообщили, что они намерены создать такие группы в соответствующее время. Одиннадцать координаторов-резидентов (семь - в Африке и четыре - в Азии) заявили, что в создании официальных тематических рабочих групп необходимости не имеется, хотя, если в этом возникала потребность, были проведены одно или несколько официальных тематических учрежденческих совещаний. И, наконец, еще одна группа в составе восьми координаторов-резидентов (7,3 процента) сообщила об отсутствии интереса у доноров к созданию тематических рабочих групп.

144. Имеющиеся данные и опыт работы миссий подтверждают вывод о том, что результаты работы программных комитетов местного уровня и тематических рабочих групп являются неоднозначными. Когда было необходимо проводить работу по выполнению конкретной задачи или подготовке конкретного мероприятия, как, например, в связи с выполнением решений какого-либо совещания "за круглым столом" или каким-либо конкретным вопросом, затрагивающим ряд учреждений и национальных должностных лиц, то созывавшиеся для этой цели группы, как представляется, в значительной мере сотрудничали друг с другом, а такая совместная работа повышала эффективность деятельности системы. Вместе с тем, когда такие совещания не позволяли обеспечить такой общий импульс, они проводились эпизодически и были малорезультативными.

Сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций

145. Координаторам-резидентам и другим представителям стран было предложено дать оценку видам сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Количество стран, сообщивших свои мнения об интенсивности каждого вида сотрудничества, является следующим:

	<u>Высокий уровень</u>	<u>Средний уровень</u>	<u>Низкий уровень</u>	<u>Итого</u>
Последующий обмен информацией	47	51	6	104
Обмен информацией до принятия мер	39	51	14	104
Совместное программирование . . .	26	56	22	104
Совместное финансирование правительственных программ и проектов	19	46	34	99
Координация осуществления правительственных программ и проектов	14	54	33	101
Прочее	11	5	2	18

146. Представленная информация в целом является единообразной по всем регионам, за некоторыми исключениями. Например, одна треть респондентов считает существенным обмен информацией между организациями системы Организации Объединенных Наций до принятия мер. Вместе с тем существенная координация финансирования и осуществления программ и проектов осуществляется в меньшем числе случаев, о чем сообщили менее 20 процентов координаторов-резидентов.

147. Координаторы-резиденты по 10-балльной шкале оценили эффективность различных заранее предусмотренных видов межучрежденческого сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций. Общие, отражающие усредненное значение результаты этих оценок, являются следующими:

	<u>Африка</u>	<u>Азия</u>	<u>Латинская Америка</u>	<u>Восточная Европа</u>	<u>Итого</u>
Официальные координационные совещания с систематизированной повесткой дня и принятием последующих мер	7,80	7,33	6,20	6,00	7,25
Неофициальные повседневные контакты на рабочем уровне . . .	7,30	7,56	7,15	8,00	7,41
Совместные совещания правительства и Организации Объединенных Наций	5,66	5,78	4,21	5,33	5,39
Тематические рабочие группы с участием различных ведущих учреждений	6,76	6,48	7,11	6,17	6,69
Обмен документацией	6,69	6,72	6,00	5,25	6,49
Прочее	6,15	7,67	7,00	10,00	6,75

148. Во всех регионах неизменно высокие оценки были даны неофициальным повседневным контактам между организациями системы Организации Объединенных Наций на рабочем уровне. Более низкая оценка была дана совместным совещаниям Организации Объединенных Наций и правительств и в определенной степени – обмену документацией. Как представляется, участие в официальных координационных совещаниях оценивается в Африке и Азии более высоко по сравнению с Латинской Америкой и Восточной Европой. Работа тематических рабочих групп оценивается более высоко в Латинской Америке по сравнению с остальными развивающимися странами.

149. Координаторами-резидентами был принят ряд мер, как, например:

- a) создание межучрежденческих комитетов, включая представителей бреттон-вудских учреждений;
- b) проведение консультаций с представителями учреждений на местах по вопросу о совместном участии в совещаниях "за круглым столом", консультативных группах и национальных программах в области технического сотрудничества и оказания помощи (НПТСП);
- c) проведение совместных ситуационных анализов и оценок потребностей для обеспечения общих и сопоставимых данных для подготовки документов о национальных стратегиях, страновых программах и секторальных обзоров.

150. Недавно МПКНСООН и ПРООН достигли договоренности, согласно которой представители-резиденты ПРООН будут также выполнять функции представителей МПКНСООН, действуя в тесном контакте со страновым директором МПКНСООН для применения единого подхода на местном уровне. Также МПКНСООН и ЮНИСЕФ договорились о сотрудничестве в осуществлении программных мероприятий.

Оценка другими участниками системы координаторов-резидентов

Учреждения

151. Доклады страновых миссий свидетельствуют о том, что представители системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне озабочены тем, что многие методы и процедуры их соответствующих организаций еще не полностью согласованы. Они зачастую считают, что они несут общую ответственность за деятельность системы Организации Объединенных Наций в дополнение к функциям, которые возложены на них их учреждением; в результате этого все больше ощущается необходимость в установлении межсекторальных связей между программами Организации Объединенных Наций.

152. Штаб-квартиры многих учреждений также подчеркнули необходимость обеспечения большей сбалансированности обязанностей и ресурсов, а также мандатов и средств. Они отметили, что для выполнения общесистемных функций, отличных от функций ПРООН, не было выделено ни достаточного персонала, ни достаточного объема ресурсов.

Доноры

153. Хотя в осуществлении реформы оперативной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, начатой в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 44/211 и 47/199, был достигнут значительный прогресс, еще предстоит сделать многое. Новая система подбора координаторов-резидентов имеет гораздо более открытый характер и повышает интерес других фондов и программ к системе координаторов-резидентов. Эффективность других мер, направленных на повышение авторитета координаторов-резидентов, была неоднозначной. Также выражалась озабоченность по поводу того, что некоторые учреждения Организации Объединенных Наций не стремятся принимать полное участие в деятельности системы координаторов-резидентов.

Совершенствование системы координаторов-резидентов

154. Система координаторов-резидентов имеет большое значение для обеспечения эффективности и действенности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Координатор-резидент по-прежнему является ключевой фигурой в плане повышения степени координации деятельности системы и придания ей более эффективного характера с точки зрения стран-бенефициаров. Та роль, которую могут играть координаторы-резиденты, по-прежнему в значительной степени определяется их личными качествами. На местах могут высказываться различные оценки относительно того, что должно подразумеваться под координацией деятельности. Координация иногда осуществляется основными группами доноров, в которых могут принимать участие как двусторонние, так и многосторонние доноры.

155. Конкретные меры, которые наиболее часто предлагались координаторами-резидентами (80 процентов), касались увеличения финансовой и кадровой помощи системе координаторов-резидентов. Семьдесят процентов координаторов-резидентов обратились с просьбами уточнить мандат и оказать дополнительную основную поддержку.

Е. Поддержка на уровне программ

1. Децентрализация и делегирование полномочий

156. В течение последних трех лет в большинстве (23) представивших ответы организаций системы Организации Объединенных Наций были внесены изменения в их структуры и методы организационного строительства и руководства не только в ответ на резолюции Генеральной Ассамблеи, но и в рамках текущего процесса рационализации, упрощения процедур и повышения эффективности и действенности их деятельности в соответствии с указаниями их руководящих органов. Ключевыми элементами этих усилий являются децентрализация и делегирование полномочий отделениям на местах. Вместе с тем темпы и масштабы осуществления этих реформ варьируются в зависимости от организации и форм их осуществления. Подробная информация о внесенных изменениях и достигнутых результатах приводится ниже.

Структурные и управленческие изменения

157. В ходе обзора было установлено, что продолжается процесс делегирования полномочий на места в основной, финансовой и административной областях. В течение рассматриваемого периода более широкие полномочия были предоставлены половине представителей Организации Объединенных Наций на местах в странах, не относящихся к категории наименее развитых, и практически 65 процентам представителей в наименее развитых странах. Масштабы делегирования полномочий варьируются в зависимости от учреждений.

158. ПРООН укрепила потенциал своих страновых отделений путем учреждения в некоторых странах должностей специалистов в отдельных областях, таких, как устойчивое развитие, ВИЧ/СПИД и макроэкономика в Африке. В ее штаб-квартире также были осуществлены организационные реформы для обеспечения директивного руководства страновыми и региональными программами и их поддержки. ЮНИСЕФ сократил цикл проведения подготовительной работы на страновом уровне с 18 до 12 месяцев, а его страновыми отделениями были предприняты усилия для подключения других учреждений к процессу подготовки и обзора программ (ППОП). Недавнее исследование по вопросам управления, проведенное крупной международной фирмой-консультантом, помогло этой организации начать процесс дальнейшей адаптации своих управленческих процедур для расширения своих возможностей по поддержке деятельности этой децентрализованной структуры. Число страновых директоров ЮНФПА было увеличено с 53 в 1990 году до 60 в 1994 году. Он укрепил свои кадры специалистов путем создания восьми страновых групп поддержки, с тем чтобы услуги в области многосекторальной демографической консультативной помощи и технической поддержки могли оказываться непосредственно на местах, и он в настоящее время существенно пересматривает свои процедуры осуществления программ и вносит изменения в формы сотрудничества в области развития. МПП реорганизовала свою деятельность для уделения повышенного внимания вопросам руководства и программирования, политики и поддержки, транспорта и материально-технического обеспечения и делегировала полномочия своим страновым отделениям в вопросах реорганизации проектов, закупок продовольствия и управления кадрами.

159. Ряд специализированных учреждений (ЮНЕСКО, ЮНИДО, МОТ и ВОЗ) внесли изменения в свои управленческие структуры и оперативные процедуры. ЮНЕСКО создала группу по оценке секторальных программ для контроля и оценки оперативной деятельности, а также отдел по вопросам политики и секторальному анализу для оказания технической консультативной помощи государствам-членам в вопросах политики, организационных реформ и управления, планирования и распределения ресурсов. Была создана новая группа по источникам финансирования в частном секторе. В ВОЗ предпринимаются усилия по упрощению структур и приданию процедурам более

транспарентного характера. МОТ приняла ряд мер по сохранению и укреплению своего технического потенциала, ресурсных баз и сравнительных преимуществ.

160. В ЮНИДО была введена в действие новая процедура управления программами и проектами в контексте крупной организационной реформы и перестройки, начатой в конце 1993 года и одобренной на пятой сессии Генеральной конференции. В рамках этой новой процедуры основное внимание уделяется, в частности, созданию систематизированной программной основы за счет разработки предназначенных для конкретных стран, секторальных и тематических вспомогательных стратегий ЮНИДО; введению в действие механизма оперативного отбора программ и проектов; установлению единых процедур утверждения, охватывающих различные источники средств; и децентрализации деятельности по гарантированию качества. Были усовершенствованы и все более широко применяются методологии, направленные на обеспечение актуального характера, финансовой эффективности и устойчивого характера программ и проектов.

161. В технических учреждениях меньшего размера (ВПС, МСЭ и ИКАО) был также внедрен ряд новшеств, касающихся, например, системы бюджетов по программам, процедуры стратегического планирования и создания новых подразделений по оценке программ и Бюро по техническому сотрудничеству. Одно учреждение также расширило свое присутствие на региональном уровне, в результате чего было создано 12 новых отделений на местах в четырех регионах (МСЭ).

162. Региональные комиссии также приступили к осуществлению важных реформ и укрепили свой подход по отношению к осуществлению оперативной деятельности за счет создания многодисциплинарной региональной консультативной группы. Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению реорганизовал свою внутреннюю структуру и создал Комитет по обзору программ и проектов для рассмотрения своей деятельности более обстоятельным и целостным образом и стал придавать большее значение функциям, связанным с оценкой.

163. Вышеуказанные меры показывают, каким образом отдельные организации учитывают новые потребности стран-получателей, с тем чтобы обеспечить большую последовательность в процессе составления программ и использования ресурсов.

2. Упрощение и согласование процедур

164. Большинство стран выражали озабоченность по поводу чрезмерного количества правил и процедур и отсутствия транспарентности и также с обеспокоенностью отмечали, что не налажена эффективная передача правительствам информации о новых процедурах. Различия в применяемых процедурах ограничивают масштабы использования местных ресурсов и специалистов и снижают результативность оказываемой помощи. Правила, процедуры и программные циклы различных организаций постоянно меняются, однако зачастую пользователи не информируются об этих изменениях.

165. Некоторые правительства выразили озабоченность по поводу сложности финансовых процедур, касающихся национального исполнения. Они отметили, что им приходится удовлетворять различные требования каждого учреждения, и в связи с этим рекомендовали определить и согласовать в качестве основы для деятельности наилучшие и самые простые процедуры каждой организации системы Организации Объединенных Наций. Формы и процедуры отчетности являются сложными и требуют больших временных затрат. Они также отметили, что в результате их недостаточного согласования они не имеют возможности разработать более комплексные и скоординированные процедуры на страновом уровне.

166. Доноры согласились с необходимостью упрощения и согласования процедур для содействия координации на страновом уровне для обеспечения того, чтобы система Организации Объединенных Наций была более транспарентной как для стран-получателей, так и для доноров. Достижение прогресса в этой области имеет большое значение и должно являться приоритетной задачей; в частности, необходимы общие подходы к политике в отношении окладов/пособий для национальных экспертов/персонала по проектам, с тем чтобы недопустить утечки специалистов на местах и неравного отношения к национальному персоналу.

167. Если судить по докладам страновых миссий, по-прежнему вряд ли можно говорить о том, что в последние три года в рамках общей системы был достигнут какой-либо прогресс в деле упрощения и согласования правил и процедур. В некоторых из проинспектированных стран должностные лица как правительства, так и системы Организации Объединенных Наций отмечали, что правила и процедуры системы Организации Объединенных Наций в значительной степени препятствуют более эффективному осуществлению проектов правительством и национальными учреждениями. Большое количество существующих различных правил и процедур системы Организации Объединенных Наций приводит к увеличению работы, проводимой правительством. Некоторые представители системы Организации Объединенных Наций указали, что процесс упрощения и согласования правил и процедур должен осуществляться на уровне штаб-квартиры.

168. В настоящее время подгруппа ОКГП по политике и процедурам в области программирования под председательством ЮНФПА сосредоточивает свое внимание на проблемах согласования в областях, касающихся ситуационных анализов, документов о национальных стратегиях и процедур контроля и обзора.

3. Отчетность: контроль, оценка и ревизия

Изменения функций оценки и ревизий в области управления в том, что касается организационных аспектов и отчетности

169. Управления или группы по оценке подчиняются старшему руководящему звену непосредственно, либо же как часть подразделения, занимающегося вопросами директивного или стратегического планирования. В большинстве организаций подразделения, в ведение которых входит проведение ревизий, действуют отдельно от подразделений, занимающихся оценкой. В последнем докладе ОИГ было рекомендовано, чтобы в каждой организации был создан единый координационный центр, подчиняющийся своему исполнительному руководителю, который отвечает за стратегическое

планирование, регулирование производственной деятельности и максимально эффективную систему отчетности и контроля. Организациям было рекомендовано также рассмотреть вопрос об объединении групп, ответственных за контроль, оценку и ревизии.

Оценка и смежные инициативы в рамках системы

170. В 1995 году ВОЗ обновила свои стратегии в свете принимаемых ею ответных мер с учетом глобальных изменений на основе согласования целей и результатов и переориентации ресурсов в соответствии с приоритетными задачами. В бюджетных правилах и процедурах ВОЗ уже учитываются такие факторы, как результативность и показатели работы.

171. МОТ ввела новую систему представления отчетов и оценки, направленную на обеспечение того, чтобы основной упор в программах Организации делался на ключевые задачи. В настоящее время разрабатывается соответствующая система осуществления последующей деятельности на основе имеющейся информации. МОТ держит в поле зрения вопрос об оценке, ориентированной на конкретные результаты, однако она еще не внесла каких-либо конкретных изменений. МОТ изучает опыт других учреждений системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы проанализировать последствия программного подхода для процедур контроля и оценки.

172. Программный подход ПРООН предусматривает использование стратегии составления бюджетов осуществляемых мероприятий и формата, описанного в документе, касающемся вспомогательных механизмов осуществления программ (ВМОП). В октябре 1993 года в целях разъяснения концепций воздействия, устойчивости, создания организационной основы и общих рамок оценки с учетом таких аспектов, как актуальность, производственная деятельность, производительность, результативность и эффективность, были введены новые руководящие принципы оценки.

173. ЮНИСЕФ принял конкретные шаги, с тем чтобы согласовать и сделать более транспарентными свои процедуры, касающиеся разработки, осуществления и оценки программ, и ввел в действие механизмы обратной связи, что расширило его возможности оказывать поддержку большему числу устойчивых программ и анализировать их результативность.

174. МПП отмечает, что основной упор она делала на процедуры оценки, ориентированные на анализ результативности, обеспечение устойчивости и определение сравнительных преимуществ. В целях обеспечения более эффективной обратной связи в области программирования Управление по оценке учредило "механизм сопоставления".

175. ЮНФПА рассматривает и вносит изменения в свои руководящие принципы контроля и оценки в контексте программного подхода, с тем чтобы упорядочить и согласовать свои руководящие принципы с руководящими принципами других учреждений. Кроме того, прилагаются усилия, направленные на то, чтобы особо подчеркнуть полученные результаты и достижения в процессе контроля и оценки.

176. МФСР ввел новый проектный цикл, позволяющий на гибкой основе реализовать идеи, связанные с осуществлением проектов, с учетом программ и стратегий. После проведения внешнего анализа были обновлены функции этого цикла по оценке, и в настоящее время больший упор делается на такие аспекты, как результативность и воздействие.

177. ИКАО учредила новое Управление по оценке программ, проведению ревизий и обзору управления, в функции которого входит обеспечение стратегического планирования и отчетности, представляющее собой соответствующий механизм для определения потенциальной ценности новых и текущих программ. В настоящее время вносятся изменения в структуру Бюро технического

сотрудничества ИКАО, с тем чтобы оно в большей мере учитывало потребности стран-получателей.

Упорядочение и рационализация процедур и методов работы системы Организации Объединенных Наций

178. Межучрежденческая рабочая группа по оценке была учреждена в качестве вспомогательного органа АКК. На первоначальном этапе она оказывала помощь в разработке общих процедур контроля и оценки проектов; недавно в дополнение к этому были разработаны руководящие принципы контроля и оценки программного подхода. Подгруппа ККПОВ по вопросам согласования пришла к выводу о том, что системы оценки членов ОКГП в значительной мере согласуются друг с другом. Что касается различий, то главным образом они связаны с терминологией, деталями и основной направленностью или организационными рамками.

179. Кроме того, Рабочая группа изучает механизмы, направленные на более активный обмен базами данных и докладами об оценке, а также по улучшению понимания системой того, как следует создавать потенциал по оценке в развивающихся странах. В рамках подгруппы АКК по развитию сельских районов группа экспертов по оценке, действовавшая под руководством МФСР, приступила к разработке руководящих принципов контроля и оценки гендерных вопросов. Основной упор в будущей работе этой группы будет делаться на анализ участия в процессе оценки, а также на уменьшение масштабов нищеты в сельских районах. Благодаря этим инициативам была улучшена работа по согласованию в следующих областях: концепции, методологии, программы и темы.

Рационализация системы отчетности на страновом уровне

180. Подгруппа ОКГП по вопросам согласования вела работу, связанную с учетом предоставляемой помощи. Эта подгруппа разрабатывает общие форматы для облегчения системы отчетности правительств-получателей.

181. Свыше половины всех координаторов-резидентов сообщают об определенном укреплении потенциала правительств в том, что касается отчетности, контроля и оценки финансовых функций и функций программирования, а также о связанном с этим улучшением их систем отчетности. Они отмечают, что организации системы Организации Объединенных Наций оказывают значительную поддержку в укреплении потенциала правительства в области ревизии и в повышении эффективности системы отчетности. Ниже показано число стран, представивших информацию о предоставлении поддержки:

	Африка	Азия	Восточная Европа	Латинская Америка
Укрепление организационной структуры	80	59	75	80
Направление консультантов	56	38	25	50
Разработка методологий	62	56	37	60
Профессиональная подготовка государственных служащих	82	62	50	80

182. Согласно информации, полученной от приблизительно 60 процентов координаторов-резидентов, существует недостаточная согласованность деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне в том, что касается удовлетворения потребностей в укреплении системы учета. Они рекомендуют следующее: а) расширить подготовку государственных служащих или персонала Организации Объединенных Наций, занимающегося оказанием технической поддержки правительствам; б) упростить процедуры и усовершенствовать руководящие принципы; в) создать вспомогательные подразделения в рамках правительств; г) предоставить дополнительные ресурсы и персонал; е) улучшить доступ к услугам квалифицированных специалистов в области оценки.

Оценки оперативной деятельности на глобальном и страновом уровнях

183. Система Организации Объединенных Наций в целом не проводила никаких совместных глобальных оценок оперативной деятельности. Однако ряд инициатив выдвигались на страновом уровне. Координатор-резидент в одной стране, в которой была завершена работа по подготовке записки о страновой стратегии, предложил правительству использовать эту записку в качестве основы для обзора всей оперативной деятельности. Аналогичный обзор был проведен в другой стране до завершения работы над запиской о страновой стратегии, и правительство этой страны использовало в своей деятельности программу Всемирного банка. В этой же стране в качестве одного из мероприятий по составлению следующего среднесрочного плана по борьбе со СПИДом учреждения системы Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВОЗ) приступили к осуществлению оценки национальных программ борьбы со СПИДом с участием многих доноров.

Использование результатов оценки системой Организации Объединенных Наций

184. За последние три года были проведены внешние оценки деятельности пяти учреждений: МФСР, ЮНКТАД, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП. В них содержится широкий ряд основных и управленческих выводов и рекомендаций, в некоторых из которых признается наличие определенных различий в рамках системы.

185. В целях проведения настоящего обзора следует отметить, что меры, предложенные во внешней оценке, которая была проведена по просьбе некоторых учреждений системы, могут идти вразрез с решениями Генеральной Ассамблеи, направленными на содействие разработке более единообразного, экономически эффективного и комплексного подхода к оперативной деятельности.

4. Общие помещения и общие услуги

186. ОКГП недвусмысленно поддержала предложение об общих помещениях и совместных услугах организаций системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, в пункте 49 своей резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы оперативная деятельность в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая проводится в новых странах-получателях, с самого начала осуществлялась на основе комплексного, единого, экономически эффективного и новаторского подхода к сотрудничеству в области развития и деятельности в соответствующих странах.

187. Высоко оценивая решение ОКГП об установлении целевого показателя в этой деятельности, в резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что этого следует достигать в сотрудничестве с правительствами принимающих стран таким образом, чтобы на основе, в частности, объединения административных инфраструктур заинтересованных организаций возрастала эффективность, но не увеличивались расходы системы Организации Объединенных Наций или развивающихся стран. ОКГП и ее подгруппа по вопросу об общих помещениях и совместных услугах играли ведущую роль в разработке и расширении общих помещений и услуг.

188. В связи с проведением обзора ряд доноров выразили озабоченность по поводу отсутствия прогресса в отношении общих помещений. Они признали наличие трудностей практического и материально-технического характера в размещении всех учреждений Организации Объединенных Наций в одном помещении, однако при этом они указали, что в некоторых случаях существует неоправданное нежелание. Они отметили, что долгосрочные выгоды использования общих помещений намного превышают очевидные выгоды "независимости" как для отдельных учреждений, так и для всей системы Организации Объединенных Наций в целом. Было указано, что принимающие страны должны активнее участвовать в усилиях системы Организации Объединенных Наций, направленных на достижение этой цели. Вместе с тем они понимают, что прогресс в вопросе о помещениях будет зависеть от наличия финансовых ресурсов.

189. Нынешнее положение с использованием общих помещений, о котором сообщают координаторы-резиденты, свидетельствует о том, что общие помещения для организаций системы Организации Объединенных Наций изысканы в 47 процентах стран Азии, 33 процентах стран Восточной Европы, 21 проценте стран Латинской Америки и 28 процентах стран Африки. Положение с общими помещениями для организаций ОКГП отличается незначительно: общие помещения имеются в 33 из 92 стран (36 процентов). Что касается регионального распределения, то показатель для организаций ОКГП в Латинской Америке составляет 50 процентов, а показатели для других регионов приблизительно такие же, как и приведенные выше показатели общих помещений организаций системы Организации Объединенных Наций.

190. Кроме того, в информации, представленной координаторами-резидентами, указывается, что совместные услуги оказываются чаще, чем используются общие помещения; в 56 процентах стран в той или иной мере услуги оказываются на совместной основе (следует отметить, что существуют значительные географические различия: 73 процента стран в Азии, 60 процентов стран в Африке, 40 процентов стран в Восточной Европе и 20 процентов стран в Латинской Америке). Эта информация может быть менее надежной, чем информация об общих помещениях, поскольку характер оказываемых услуг в различных странах может быть неодинаковым.

191. В ответ на то, имеются ли какие-либо свидетельства того, что использование общих помещений повышает эффективность и последовательность работы системы Организации Объединенных Наций и приводит к экономии финансовых средств, 26 координаторов-резидентов сообщили, что использование общих помещений и оказание совместных услуг сократят затраты на

связь; 65 процентов считают, что это приведет к экономии, обусловленной масштабами; 18 процентов полагают, что облегчится установление контактов между учреждениями системы Организации Объединенных Наций; и лишь 10 процентов считают, что это будет способствовать улучшению положения в плане безопасности. В этой связи следует отметить, что анализ, проведенный ОКГП в январе 1994 года, продемонстрировал значительные преимущества в плане затрат при сравнении расходов на общие помещения с расходами на аренду отдельных помещений на местах. Анализ показал, что учреждения ОКГП могут сэкономить около 1,3 млрд. долл. США за 20-летний период (1996–2013 годы) в том случае, если общие помещения системы Организации Объединенных Наций будут использоваться с учетом процедуры владения/аренды (бесплатное предоставление земли правительствами принимающих стран для строительства таких помещений, предоставление аренды на установленный срок организации, осваивающей участок для строительства, и по истечении срока аренды владение помещениями системой Организации Объединенных Наций). В 1994 году в своем докладе Экономическому и Социальному Совету о ходе осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи (E/1994/64, пункт 105) Генеральный секретарь сообщил Совету, что на совещании ОКГП на высшем уровне была достигнута договоренность о том, что общие помещения системы Организации Объединенных Наций будут строиться с учетом процедуры аренды/покупки помещений.

192. На начальном этапе ОКГП согласилась создать подразделение, финансируемое на совместной основе. ПРООН будет обеспечивать каждодневную работу этого подразделения. Подгруппа ОКГП будет осуществлять контроль. Комплектование этого подразделения кадрами и начальное финансирование будут обеспечиваться ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. В случае участия в этом других учреждений ожидается, что они будут выплачивать свою долю затрат на строительство, включая начальные затраты, например затраты на подготовку доклада о плане освоения объекта и проведение инженерной и почвенной съемки.

193. В своей резолюции 48/209 от декабря 1993 года Генеральная Ассамблея предусматривает, что организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития, должны стремиться к использованию общих помещений, с тем чтобы правительства принимающих стран и организации системы Организации Объединенных Наций не несли дополнительных затрат. В этой связи подгруппа ОКГП приняла решение сосредоточить основное внимание на изменении системы создания общих помещений в странах с высоким уровнем затрат, в которых использование новых помещений приведет к сокращению месячных затрат на аренду и будет способствовать улучшению административной инфраструктуры. В целях планирования деятельности подгруппы был подготовлен перечень приоритетных стран на период 1995–1997 годов. В него включены следующие страны: а) Африка: Мозамбик, Намибия, Сенегал и Южная Африка; б) Латинская Америка: Боливия, Бразилия, Эквадор и Гаити; с) регион арабских стран: Сирийская Арабская Республика и Марокко; d) Азия и регион Тихого океана: Бангладеш, Пакистан, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Камбоджа; e) Европа и Содружество Независимых Государств (СНГ): Казахстан. В других странах будут изыскиваться возможности для достижения экономии, обусловленной масштабом, и в соответствующих случаях эти возможности будут использоваться в индивидуальном порядке. Все проекты будут финансироваться на совместной основе, и будут изыскиваться возможности для финансирования частным сектором строительства новых общих помещений для организаций системы Организации Объединенных Наций и восстановления/ремонта зданий, предоставленных правительствами, на основе использования процедуры владения/аренды.

194. В соответствии с положениями подписанного стандартного базового соглашения правительства стран СНГ пришли к договоренности о бесплатном предоставлении здания для размещения организаций системы Организации Объединенных Наций и нашли такое здание; однако затраты на ремонт этого здания и его переоборудование в служебные помещения будут нести действующие в

странах СНГ учреждения, при этом будет учитываться площадь занимаемых ими помещений. ПРООН, являющаяся учреждением-исполнителем, будет контролировать осуществление каждого проекта.

195. Кроме того, ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ создали капитальные резервы для служебных помещений. У членов ОКГП имеется возможность для проведения в каждом конкретном случае оценки целесообразности финансирования за счет внутренних ресурсов или за счет частного сектора. МПП, пока не имеющая такого фонда, не в состоянии нести такие расходы, однако она будет участвовать в оплате аренды, с тем чтобы внести свою долю в погашение расходов.

196. Некоторые учреждения отметили, что в настоящее время принимающие страны предоставляют им помещения для работы бесплатно, и нередко они занимают помещения в здании соответствующего министерства; это означает, что в некоторых случаях использование общих помещений может привести к увеличению расходов. Поэтому анализируются все случаи использования общих помещений, с тем чтобы обеспечить, чтобы потенциально более высокие затраты сопровождались повышением эффективности и давали другие преимущества.
