



Distr.  
GENERAL

A/50/113/Add.1  
22 June 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия  
Пункты 99 и 120 первоначального перечня\*

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ  
ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Национальное исполнение проектов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Национальное исполнение проектов" (A/50/113, приложение).

---

\* A/50/50/Rev.1.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Национальное исполнение проектов"

#### I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Цель доклада, подготовленного Объединенной инспекционной группой (ОИГ) по инициативе Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, заключается в изучении эволюции метода национального исполнения проектов, введенного Генеральной Ассамблеей в 80-х годах, обязанностей правительств, т.е. круга их ведения как учреждений-исполнителей своих программ и проектов и их полномочий по отбору других учреждений для участия в исполнении и осуществлении проектов, а также роли каждого из партнеров, участвующих в процессе национального исполнения проектов, а именно: правительств как владельцев проектов, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) как основного поставщика ресурсов и специализированных учреждений, которые помогают государствам-членам приобретать технический и управленческий потенциал, позволяющий им самостоятельно осуществлять программы и проекты.

2. Инспектор на основе анализов ответов на его вопросник, полученных от ряда правительств, ПРООН и специализированных учреждений, а также на основе его исследований и бесед на местах с рядом представителей-резидентов, с должностными лицами правительств и сотрудниками секретариатов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений пришел к выводу о том, что в принципе метод национального исполнения программ и проектов стал нормой исполнения многосторонних проектов, поддерживаемых системой Организации Объединенных Наций. Инспектор делает вывод о том, что, хотя доля проектов, осуществляемых правительствами, по-прежнему относительно невелика (в среднем 15 процентов), она, тем не менее, резко растет во всех регионах. В то же самое время он подчеркнул ряд трудностей и проблем, которые стоят на пути практической реализации метода национального исполнения проектов. В их число входят во многих случаях различия в понимании концепции национального исполнения проектов, отсутствие сотрудничества и координации между партнерами и низкая степень участия специализированных учреждений на всех уровнях процесса национального исполнения проектов. На основе своих выводов и оценок инспектор предложил ряд рекомендаций, адресованных правительствам, специализированным учреждениям и ПРООН, с целью повышения эффективности этого относительно нового метода правительственного исполнения проектов технического сотрудничества, финансируемых ПРООН.

3. Административный комитет по координации (АКК) счел, что тема исследования представляет значительный интерес для всех учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций, особенно тех, которые активно участвуют в деятельности по техническому сотрудничеству с государствами-членами, в частности с развивающимися странами. В докладе содержится большой объем практической информации по многим аспектам национального исполнения проектов.

4. Административный комитет по координации с признательностью отмечает то важное значение, которое придается в докладе общему толкованию национального исполнения, разработанному Консультативным комитетом по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) в ответ на конкретную просьбу Генеральной Ассамблеи, высказанную в ее резолюции 47/199. Это

общее толкование не только подтверждает то, что правительства несут основную ответственность за реализацию своих программ и проектов в области развития, но и особо подчеркивает техническую роль, которую должны играть специализированные учреждения, и поощряет их активное участие в разработке и технической оценке программ по странам. В докладе анализируются различные проблемы, встречающиеся при реализации на практике механизма национального исполнения, и правильно разграничиваются соответствующие роли правительств, ПРООН как основного финансирующего учреждения и специализированных учреждений, чья совместная деятельность является краеугольным камнем механизма национального исполнения.

5. По мнению членов АКК, в докладе сделаны в целом приемлемые выводы, в частности в отношении финансируемых ПРООН проектов, в случае которых национальное исполнение, по-видимому, постепенно находит признание и поддержку среди всех заинтересованных сторон. В то же самое время, как отмечает инспектор, должное внимание необходимо уделять тому, чтобы национальное правительство располагало необходимым потенциалом для выполнения обязанностей по исполнению программ или проектов. Поэтому члены АКК поддерживают сделанный в исследовании вывод о том, что необходимы дополнительные усилия для укрепления национального потенциала управления деятельностью по проектам и для обеспечения того, чтобы специализированные учреждения смогли вносить эффективный вклад, в частности, через оказание услуг в области технической поддержки.

6. Члены АКК с признательностью отметили тот факт, что в докладе признается актуальность различных инициатив и изменений в общем подходе к оперативной деятельности, таких, как применение программного подхода и введение страновых документов о национальных стратегиях, а также изменения в результате введения новых механизмов покрытия расходов на поддержку, оказываемую ПРООН. Тем самым применение механизма национального исполнения следует рассматривать в более широком контексте инициатив в области взаимной поддержки.

7. Административный комитет по координации считает, что доклад является вкладом в дискуссию, которая идет по данному вопросу в различных межправительственных органах системы Организации Объединенных Наций, в частности в Экономическом и Социальном Совете и Генеральной Ассамблее. Комитет поддерживает общее направление выводов и рекомендаций, которые носят конструктивный и объективный характер, и полностью согласен с тем, что многое может и должно быть сделано для улучшения положения дел в области национального исполнения проектов. Однако общая ценность доклада в определенной степени снижена из-за отдельных неточностей и некоторых суждений, которые не подкрепляются соответствующими данными и которые, следовательно, нельзя полностью поддержать.

8. Прежде всего некоторые члены АКК считают, что было бы полезно, если бы в докладе проводилось более четкое различие между программным подходом и исполнением проектов. Они отмечают, что, например, трудности, связанные с переводом персонала проектов, могут быть частично разрешены за счет более эффективного использования программного подхода по сравнению с проектным подходом, поскольку при программном подходе проекты рассматриваются в качестве обычных компонентов общих правительственных программ с общими процедурами и требованиями в области отчетности. В результате такие переводы могут быть менее проблематичными, поскольку весь персонал будет знаком с исходными программными правилами и процедурами.

9. Следует отметить, что в докладе не отражена деятельность и положительный опыт работы в рассматриваемой области ряда организаций. Так, например, не упоминаются инициативы в использовании программного подхода Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, например, процесс обзора программ и разработки стратегий, который

представляет собой основной механизм, используемый Фондом для обеспечения того, чтобы все занимающиеся вопросами народонаселения сотрудники на страновом уровне принимали участие, наряду со своими национальными коллегами, в разработке национальной стратегии в области народонаселения. Кроме того, участие групп ЮНФПА по вопросам поддержки стран, в которые входят представители различных учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, обеспечивает координацию и взаимодополняемость мероприятий в рамках программы. Недостаточно говорится в докладе о деятельности Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), хотя в отличие от других учреждений Организации Объединенных Наций ВОЗ имеет представительства почти во всех странах.

10. Некоторые конкретные замечания членов АКК касаются роли региональных комиссий в процессе национального исполнения проектов. Некоторые организации считают, что, хотя региональные комиссии не занимаются разработкой и исполнением национальных проектов, они могли бы расширить свою роль в области подготовки страновых программ ПРООН. Обширные знания социальных и экономических приоритетов и широкий круг контактов с политиками и специалистами в соответствующих регионах дают им впечатляющие возможности с точки зрения выполнения лидирующей роли в системе Организации Объединенных Наций, а также с точки зрения укрепления сети контактов и отношений партнерства при выборе приоритетов в области развития и разработке программ и проектов. В этой связи они считают полезным высказать предложение о том, чтобы координаторам-резидентам было предложено консультироваться с региональными комиссиями и использовать имеющийся у региональных комиссий многодисциплинарный опыт, данные и информацию при подготовке рамочной страновой программы. Кроме того, комиссии могли бы также отражать региональный взгляд при подготовке страновых документов по национальным стратегиям, что способствовало бы укреплению связей между региональными и национальными программами.

11. Некоторые члены АКК сочли неправильным сделанное в докладе заявление о том, что метод национального исполнения бесспорно стал нормой, в то время как официальные цифры показывают, что метод национального исполнения в настоящее время используется лишь в 15 процентах проектов и программ (см. A/50/113, рисунок 1).

12. Члены АКК полностью поддерживают выводы инспектора о том, что необходимо обеспечить должную профессиональную подготовку правительственного персонала, поскольку некоторые принимающие страны не располагают необходимыми многодисциплинарными и многосекторальными группами или структурами, которые могли бы взять на себя осуществление проектов. Однако предлагаемое автором в этой области решение, а именно профессиональная подготовка ответственных работников и высших руководящих кадров, а не руководителей проектов, представляется нереальным.

13. Одна из организаций высказала обеспокоенность в связи с тем, что в докладе не упоминаются проекты, осуществляемые на низовом уровне, и ничего не говорится о том, как эти факторы могут быть учтены в системе национального исполнения проектов. По мнению этой делегации, без такого подхода будут по-прежнему иметь место проблемы обеспечения оптимальной отдачи от осуществляемых под управлением ПРООН проектов.

14. И наконец, было бы полезным, если бы в докладе проводилось более четкое различие между специализированными учреждениями и фондами и программами Организации Объединенных Наций с точки зрения их деятельности по содействию национальному исполнению. В частности, следует проводить различие между специализированными учреждениями, занимающимися исключительно техническим сотрудничеством, и теми, которые выступают в большей степени в

качестве финансирующих учреждений, как, например, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Всемирный банк и Международный валютный фонд.

## II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ

### Рекомендация 1

В целях укрепления партнерских отношений между правительствами, ПРООН и специализированными учреждениями на уровне штаб-квартир и стран важно, чтобы:

a) представитель-резидент ссылался на решения и позиции рамочной программы и испрашивал согласия правительства при разработке национальных документов о национальных стратегиях;

b) при разработке страновой рамочной программы государствам-членам по их просьбе предоставлялись технические консультации и рекомендации специализированных учреждений, каждое из которых имеет богатый опыт в своей области;

c) все специализированные учреждения принимали участие в разработке страновой рамочной программы;

d) отбор учреждений-исполнителей проекта или какого-либо его элемента проходил в условиях гласности и искреннего сотрудничества, в консультации со всеми партнерами, согласно пункту 32 резолюции 42/196 Генеральной Ассамблеи.

15. Административный комитет по координации приветствует эту рекомендацию, предусматривающую более активное участие всех специализированных учреждений в подготовке национальных программ и в разработке и компоновке проектов. Он полностью поддерживает предложение о расширении гласности в процессе отбора учреждений для исполнения проектов на национальном уровне, что должно осуществляться в духе непрерывного сотрудничества и после консультаций со всеми заинтересованными партнерами.

16. Административный комитет по координации подчеркивает важное значение активного участия учреждений Организации Объединенных Наций в оперативной деятельности в рамках механизма национального исполнения через услуги по технической поддержке, с тем чтобы задействовать имеющийся институциональный опыт для обеспечения качества этих усилий, а также увязки между техническим сотрудничеством в рамках системы Организации Объединенных Наций и более широкими политическими целями системы Организации Объединенных Наций в целом, включая ее нормативную деятельность.

17. Что касается подпункта b данной рекомендации, то некоторые члены АКК отметили, что речь идет не столько о желании государств-членов прислушаться к техническим мнениям и рекомендациям, сколько о закреплении в политике требования об участии специализированных учреждений в разработке страновой рамочной программы. Они также отмечают, что в подпункте a в английском тексте речь должна идти о "country" (а не "national") strategy note и что процесс разработки этих документов должен всегда осуществляться по просьбе и с согласия правительства.

### Рекомендация 2

Чтобы помочь правительствам в создании возможностей, необходимых для определения реальных потребностей страны, отбора приоритетных секторов, разработки рамочных программ, координации оказания внешней помощи, а также усилий и вклада партнеров (ПРООН, специализированных учреждений и доноров), рекомендуется создать в рамках ПРООН специальный фонд, в функции которого входило бы следующее:

а) финансирование программ подготовки кадров, организуемых правительствами или специализированными учреждениями;

б) проведение для руководящих и ответственных работников государств-членов учебных семинаров в различных странах, субрегионах, регионах или в Международном центре профессиональной подготовки в Турине, Италия;

в) поощрение создания межучрежденческих групп, консультирующих правительства во всех областях, касающихся национального исполнения проектов, и координирующих мероприятия всех организаций системы Организации Объединенных Наций в различных странах;

г) содействие созданию на национальном уровне многодисциплинарных и многосекторальных групп в составе представителей различных министерств, частного сектора, неправительственных организаций и научных кругов. При этом важно, чтобы правительство конкретно определило их круг ведения и следило за тем, чтобы их деятельность не велась параллельно с деятельностью обычных правительственных учреждений и не дублировала ее.

18. Члены АКК в целом поддержали эту рекомендацию, в частности в отношении предлагаемого расширения усилий по подготовке кадров с целью расширения возможностей, необходимых национальным правительственным органам для эффективного национального исполнения проектов. Они обратили внимание на разработанные в Международном центре профессиональной подготовки в Турине программу подготовки инструкторов и учебный модуль для программного подхода, которые представляются наиболее эффективным способом поддержки национальных усилий по созданию потенциала.

19. АКК рассматривает рекомендацию 2а в контексте системы координаторов-резидентов.

20. Что касается подпункта д, то некоторые учреждения считают, что в докладе следовало особо выделить либо в связи с предложенными многодисциплинарными и многосекторальными группами, либо в любом другом соответствующем контексте участие в процессе национальных консультаций организаций, представляющих работников и нанимателей.

21. Некоторые члены АКК согласились с идеей создания в рамках ПРООН специального фонда для финансирования деятельности, предложенной в этой рекомендации. Однако другие члены Комитета возражали против этого предложения, поскольку ПРООН уже обеспечивает необходимые средства через проекты и из других источников для программ профессиональной подготовки руководящих и ответственных работников на национальном, субрегиональном и региональном уровнях, а также в Центре в Турине с 1989 года. Они считали, что изучение этой идеи следует продолжить.

22. Некоторые организации высказали мнение о том, что финансирование программ профессиональной подготовки не должно осуществляться за счет региональных ориентировочных плановых заданий (ОПЗ), поскольку уровень ОПЗ для национальных программ значительно увеличился за счет региональных ОПЗ. Поэтому если и создавать внутри ПРООН специальный

фонд, то ассигнования должны покрываться за счет ОПЗ, распределяемых между национальными программами.

23. Что касается подпункта с, в котором содержится предложение о межучрежденческих консультациях для правительства и координации деятельности системы Организации Объединенных Наций, то ряд членов АКК придерживается твердого мнения о том, что это входит в функции координатора-резидента, который также должен стимулировать контакты между национальными и международными участниками механизма национального исполнения.

### Рекомендация 3

Специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций следует продолжать усилия, направленные на децентрализацию их технических услуг на уровне стран или субрегионов, направлять для работы в этих странах или субрегионах высококвалифицированный персонал для подготовки национальных специалистов, а также передавать научно-технические знания.

24. Члены АКК отметили, что эта рекомендация полностью отвечает тем усилиям, которые сейчас предпринимают организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций, особенно крупные организации, по децентрализации источников технических знаний и опыта и по их передаче на региональный и субрегиональный уровни. Они также поддерживают предложение о направлении высококвалифицированного персонала в страны для подготовки национальных специалистов, а также по передаче научно-технических знаний через различные механизмы, включая механизмы технического сотрудничества между развивающимися странами. Однако ряд учреждений считает, что на практике многое зависит от способности правительства правильно оценить квалификацию персонала Организации Объединенных Наций и потенциал сотрудничающих с ним национальных сотрудников.

### Рекомендация 4

Многообразие правил и процедур руководства проектами, действующих в рамках ПРООН и специализированных учреждений, является значительным препятствием для правительств и для самих организаций системы. Поэтому ПРООН следует пересмотреть некоторые процедуры, предусмотренные в "Руководстве по программам и проектам" (РПП), с тем чтобы сделать их менее сложными и тем самым способствовать внедрению нового метода национального исполнения проектов (НИП), в частности тех аспектов, которые касаются механизма преемственности. Следует также поощрять более широкое использование в странах-получателях тех мер, которые указаны в докладе Межучрежденческого управления по снабжению и поставкам (МУСП) за май 1992 года.

Кроме того, ПРООН в сотрудничестве со специализированными учреждениями следует:

а) разработать четкое и приемлемое для всех определение концепции национального исполнения проектов, с тем чтобы избежать ее различных толкований партнерами, отвечающими за ее реализацию на практике;

б) установить четкие правила как в отношении управления бюджетом проектов, так и в отношении порядка выплаты специализированным учреждениям компенсации и возмещения их расходов (ТВУ-1 и ТВУ-2);

с) разработать на местном уровне и в консультации с правительством четкие системы:

- i) использования местных ресурсов и внешнего финансирования;
- ii) установления шкалы заработной платы и пособий работающему на местах персоналу (национальным руководителям проектов и другим техническим сотрудникам, назначенным правительством для работы по проектам НИП, и персоналу, набранному специализированными учреждениями по своему профилю), с тем чтобы избежать чрезмерной разницы в окладах различных категорий персонала, работающего по проектам НИП.

25. Большинство членов АКК согласны с выводом инспектора о том, что существующие правила и процедуры ПРООН и специализированных учреждений, касающиеся управления проектами, создают препятствия для правительств и организаций системы, и полностью поддержали его предложение безотлагательно упростить и стандартизировать эти правила и процедуры, с тем чтобы содействовать национальному исполнению без ущерба для необходимости обеспечения отчетности.

26. Что касается предложения в подпункте a, то члены АКК сочли, что обсуждение вопроса о дальнейшем уточнении концепции национального исполнения, с тем чтобы свести к минимуму различия в ее толковании, можно было бы продолжить в рамках ККПОВ, который уже рассматривает эти вопросы.

27. Предложение, касающееся выработки четких правил в отношении управления бюджетом проектов и порядка выплаты специализированным учреждениям компенсации и возмещения их расходов, пользуется полной поддержкой членов АКК, поскольку имеет для них особо важное значение. В этой связи они отмечают, что данная рекомендация будет рассмотрена в рамках предлагаемого исследования, включенного в программу работы ОИГ на 1995 год.

28. Полностью поддерживая рекомендацию, содержащуюся в подпункте c (ii), некоторые члены АКК в то же время отмечают, что, хотя в докладе уделяется определенное внимание необходимости адекватной оплаты услуг персонала, основной упор делается на руководящем звене. Однако они отмечают, что национальное исполнение будет эффективным лишь тогда, когда те, кто фактически оказывает услуги, будут получать достойную заработную плату. В этой связи они обратили внимание на недавнее решение членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики в отношении оплаты правительственных сотрудников, содержащее полезные руководящие принципы, которые могут быть полезны в усилиях по содействию национальному исполнению.

-----