



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/51/636
E/1996/104
31 October 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 98 повестки дня
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Возобновленная основная сессия
1996 года
Пункт 9 повестки дня
ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИИ

Координация основ политики и программирования для повышения
эффективности сотрудничества в целях развития

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития" (JIU/REP/96/3).

ПРИЛОЖЕНИЕ

[Подлинный текст на английском, арабском, испанском,
китайском, французском и русском языках]

**КООРДИНАЦИЯ ОСНОВ ПОЛИТИКИ И
ПРОГРАММИРОВАНИЯ
ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ**

Подготовлено
Сумихиро Куияма

Объединенная инспекционная группа

Женева
1996 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
Акронимы		4
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		5
I. ВВЕДЕНИЕ	1-10	9
II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ	11-22	12
III. ОБЯЗАННОСТИ И ФУНКЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ	23-43	15
A. Правительства принимающих стран	23-34	15
1. Возможности и проблемы в области координации	23-28	15
2. Укрепление национальных структур в области развития	29-31	16
3. Децентрализация в пользу местных органов власти ...	32-34	17
B. Правительства стран-доноров	35-43	18
IV. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	44-75	21
A. Система координаторов-резидентов	46-55	21
1. Комитет по координации на местах	48-51	21
2. Доклад о сотрудничестве в области развития	52-53	22
3. Информационная система в области развития (банк данных)	54-55	22
B. Документ о национальной стратегии	56-67	23
1. Основные принципы и руководящие элементы АКК ..	58-62	23
2. Анализ двух документов о национальной стратегии ...	63-66	25
3. Основные выводы	67	25
C. Основы региональной и субрегиональной координации	68-75	27
V. МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА	76-83	29
СНОСКИ		31

АКРОНИМЫ

АКК	Административный комитет по координации
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
ККПОВ	Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам
ДСС	документ о страновой стратегии
КСР	Комитет содействия развитию
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЭК	Европейская экономическая комиссия
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЭСКЗА	Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МВФ	Международный валютный фонд
СКГП	Совместная консультативная группа по вопросам политики
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
НРС	наименее развитые страны
РНПТС	разработка национальных программ по техническому сотрудничеству
НПО	неправительственные организации
ОПР	официальная помощь в целях развития
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
БПД	базовый программный документ
ККС	конференция "за круглым столом"
ПСП	Программы структурной перестройки
ЮНСЕД	Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Реальная координация между партнерами в области развития, включая, в частности, принимающие страны, систему Организации Объединенных Наций и многосторонние финансовые учреждения, а также двусторонних доноров, стала одной из приоритетных целей в повестке дня международного сообщества. В настоящее время общепризнано, что достижение этой цели будет способствовать повышению роли сотрудничества в области развития в достижении экономического и социального прогресса, а также повышению его эффективности и рентабельности, особенно учитывая глобальные финансовые проблемы.

Поэтому в резолюциях Генеральной Ассамблеи 45/264, 46/235, 48/162 и 50/227 о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях особое место отводится вопросам координации политики и программ, а в резолюциях Генеральной Ассамблеи 44/211, 47/199 и 50/120 о трехгодичных обзорах политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций содержатся конкретные директивные указания для организаций системы относительно скоординированной разработки и осуществления программ в этой области.

О сложности проблем в области координации свидетельствует наличие большого количества различных основ политики и программирования, применяемых внешними партнерами по процессу развития. В главе II дается общий обзор этой проблемы. В этой главе анализируются затраты финансовых ресурсов и рабочего времени, на которые вынуждены идти правительства принимающих стран и партнеры по сотрудничеству из-за наличия большого количества программных основ развития, которые создают серьезные проблемы в области координации помощи в развивающихся странах.

В главе III дается описание обязанностей и возможностей правительств принимающих стран в области координации, а также политики и практики правительств стран, являющихся крупнейшими двусторонними донорами, в области содействия развитию, которые оказывают влияние на усилия по координации развития на местах и на уровне штаб-квартир.

В главе IV основное внимание уделяется системе Организации Объединенных Наций. В этой главе дается обзор основных механизмов координации, применяемых на страновом уровне для содействия разработке и осуществлению комплексных программ. Являющиеся взаимозависимыми система координаторов-резидентов, документ о страновой стратегии и программный подход определены в качестве наиболее соответствующих средств интегрирования всех внешних факторов в процесс национального развития. В этой главе рассматриваются также региональные механизмы координации и выявляются региональные группировки экономического сотрудничества и интеграции в развивающихся странах в качестве полезных механизмов координирования межстрановых основ развития соответствующих организаций.

В главе V основное внимание уделяется межправительственной системе Организации Объединенных Наций, фрагментарный характер которой в значительной степени обуславливает наличие большого количества основ, а также проблем в области координации в рамках многосторонней системы развития. Обновление мандата в области координации соответствующих межправительственных органов, в частности Экономического и Социального Совета согласно Уставу Организации Объединенных Наций, могло бы способствовать улучшению координации и контроля в рамках всей системы в процессе осуществления международного сотрудничества в целях развития. На основе вышеизложенного Инспектор предлагает следующие основные рекомендации, обращая при этом внимание на другие рекомендации, содержащиеся в тексте доклада.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Документ о страновой стратегии (ДСС) (пункты 56-67)

- a) Правительствам принимающих стран следует, при необходимости при содействии координаторов-резидентов, обеспечить, чтобы процесс подготовки ДСС использовался эффективно и последовательно всеми внешними партнерами по процессу развития для комплексного программирования и осуществления их программ в соответствии с руководящими принципами, касающимися программного подхода;
- b) следует способствовать применению основы ДСС во всех странах, где система Организации Объединенных Наций и другие крупнейшие доноры осуществляют значительный объем деятельности, и эта основа должна заменить другие многосекторальные основы программирования на уровне отдельных стран или определять их содержание в целях снижения расходов, необходимости согласования и объема работы при координации мероприятий по программированию для отдельных стран; на основе ДСС могут быть разработаны более конкретные секторальные программы;
- c) при условии выполнения изложенных выше рекомендаций (a) и (b) страны, осуществляющие при финансовом содействии многосторонних финансовых учреждений крупные программы структурной перестройки в соответствии со своими базовыми программными документами (БПД), могут либо отказаться от составления ДСС, либо разрабатывать эти документы для содействия эффективному осуществлению этих программ в целях повышения вероятности их успешного завершения и повышения их результативности. В этом случае ДСС могут иметь такие же сроки, как и БПД;
- d) координаторам-резидентам следует в полном объеме осуществлять соответствующие руководящие указания ККПОВ относительно учреждений, не имеющих своих представителей в отдельных странах на основе оказания технической поддержки процессу ДСС;
- e) АКК следует обновить программные и оперативные параметры для подготовки, разработки и осуществления ДСС, приняв во внимание при необходимости замечания и новые элементы, изложенные в пункте 67 ниже;
- f) доклад о сотрудничестве в целях развития, подготавливаемый координаторами-резидентами, может быть использован для осуществления контроля и составления, когда это возможно, ежегодных докладов о ходе осуществления ДСС.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Периодическая оценка основ политики и программирования (пункты 11-22)

Каждой организации следует периодически проводить оценку своей основы (основ) политики и программирования в области технической помощи в целях определения соотношения затрат и результатов для принимающих стран и для самих организаций, а также для определения их соответствия процессу ДСС, программному подходу и потенциалу в области мобилизации ресурсов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Общесистемные стандартные форматы для сотрудничества в целях развития (пункт 67)

- a) Признавая, что до последнего времени директивные указания Генеральной Ассамблеи в этой области не выполнялись в полном объеме, АКК следует активизировать свои усилия по разработке стандартных общесистемных форматов в отношении сбора данных на местах, анализа ситуации или оценки потребностей в области развития, циклов представления докладов, проведения оценки и требований к отчетности, с тем

чтобы содействовать совместному программированию и осуществлению программ в соответствии с программным подходом и процессом ДСС;

- b) Учитывая весьма общий характер существующих руководящих указаний ККПОВ в отношении системы координаторов-резидентов, АКК следует разработать и согласовать стандартный комплекс более конкретных и обязательных для выполнения административных инструкций, которые каждый исполнительный руководитель должен давать своим представителям на местах в качестве неотъемлемого элемента описаний их должностных функций, обязывая их оказывать активную и последовательную помощь системе координаторов-резидентов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: Межучрежденческая информационная система (банк данных) по вопросам развития в отделении координатора-резидента (пункты 54-55)

С учетом изложенной выше рекомендации 3 и для эффективной интеграции существующих автономных информационных систем различных организаций на уровне отдельных стран в рамках отделений координаторов-резидентов необходимо создать межучрежденческую информационную систему (банк данных) по вопросам развития для каждой развивающейся страны, используя часть ресурсов, выделенных Исполнительным советом ПРООН для укрепления системы координаторов-резидентов. Предлагаемая информационная система (банк данных) должна пополняться и поддерживаться всеми организациями в их соответствующих областях деятельности и должна быть доступной, через электронные средства, особенно, если это возможно, через "Интернет", для представителей международного сообщества, занимающихся вопросами развития, как внутри страны, так и за ее пределами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5: Координационные комитеты местного уровня (пункты 48-51)

В дополнение к совещаниям всех внешних партнеров по процессу развития следует более систематизированно использовать действующие на уровне отдельных стран координационные комитеты, отраслевые подкомитеты, а также тематические рабочие группы и целевые группы, обеспечивая необходимую техническую помощь со стороны штаб-квартиры, региональных и/или субрегиональных отделений, в качестве механизмов для налаживания политического диалога и для комплексной разработки страновых и секторальных программ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6: Координация на региональном и субрегиональном уровнях (пункты 68-75)

- a) сотрудничество между региональными комиссиями и другими организациями системы должно по-прежнему предусматривать обзор на взаимной основе проектов региональных стратегий и программ сотрудничества;
- b) содействия национальному исполнению межстрановых программ организациям следует обеспечить тесную увязку страновых и межстрановых программ, в частности, на основе поддержки институциональных сетей в рамках каждой группировки экономического сотрудничества в различных регионах и на основе содействия осуществлению решений таких группировок на уровне отдельных стран в контексте ДСС и процесса программирования по странам;
- c) всем организациям следует предпринять усилия по унификации своих региональных программных циклов в консультации и координации с региональными комиссиями.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7: Роль Экономического и Социального Совета (пункты 76-83)

- a) Экономическому и Социальному Совету следует продолжить укрепление своих функций по координации и контролю в соответствии с Уставом на основе оценки, в качестве первого этапа, практической целесообразности организации/расширения

совместных сессий, а также разработки общей повестки дня исполнительных советов программ и фондов Организации Объединенных Наций для рассмотрения конкретных вопросов координации, включая, в частности, ДСС и страновые программы, причем для участия в работе таких сессий, если это будет сочтено целесообразным, могут приглашаться различные специализированные учреждения;

- b) в качестве следующего шага можно было бы рассмотреть возможность создания сводного или единого исполнительного совета в качестве комитета Экономического и Социального Совета, сохранив при этом функции и мандаты соответствующих программ и фондов;
- c) с учетом изложенных выше рекомендаций (a) и (b) Совет может обратиться к соответствующим программам и фондам Организации Объединенных Наций с просьбой активизировать их усилия по разработке стандартного формата для формулирования и представления их программ сотрудничества в области развития и соответствующих бюджетов в целях укрепления межорганизационных связей и согласования усилий;
- d) кроме того, Совету следует уделить первоочередное внимание обеспечению общесистемного выполнения резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся вопросов координации в экономическом, социальном и смежных секторах, на основе выработки конкретных рекомендаций по этим вопросам для директивных органов специализированных учреждений.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Основная цель настоящего доклада - поддержать текущие усилия государств-членов, направленные на рационализацию функционирования сложной сети многосторонних учреждений по сотрудничеству в области развития, в целях обеспечения оптимальной эффективности, комплексных подходов и снижения накладных расходов, связанных с оказанием содействия развивающимся странам. Доклад основывается на предположении о том, что одним из путей достижения этой цели является согласование или унификация в максимально возможной степени многочисленных основ политики и программирования¹, используемых международными партнерами по процессу развития для формулирования, осуществления и оценки своей политики, стратегий, программ и проектов содействия развитию на различных географических уровнях деятельности.

2. Проблемы эффективности стали занимать все более важное место в повестках дня центральных межправительственных органов в условиях резкого сокращения объема официальной помощи в целях развития и острого финансового кризиса, наблюдающегося во всей системе Организации Объединенных Наций. В этих условиях все более остро ощущается необходимость в систематической координации политики и программ различных организаций в области развития и комплексных усилий по направлению их ресурсов, призванных играть каталитическую роль, на удовлетворение первоочередных потребностей стран - получателей помощи.

3. В целом ряде резолюций Генеральной Ассамблеи об оперативной деятельности в целях развития неоднократно подтверждался принцип о том, что на уровне отдельных стран основную ответственность за координацию и планирование внешней помощи и управление ею несут правительства стран - получателей помощи и что национальные планы и приоритеты должны являться устойчивой основой для национального программирования оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

4. С учетом вышеизложенного Генеральная Ассамблея в этих же резолюциях призвала организации системы оказывать правительствам содействие в выполнении их координирующих функций на основе более рационального и комплексного учета всеми элементами системы приоритетов в области развития, определяемых самими странами. Так, например, Генеральная Ассамблея:

a) Резолюция 44/211 (1989 год)

"призывает обеспечить более комплексное и согласованное составление программ сотрудничества системы Организации Объединенных Наций, при котором процессы составления программ будут основываться на общей национальной программной структуре для оперативной деятельности в целях развития, разработанной правительством страны-получателя..." (пункт 17).

b) Резолюция 47/199 (1992 год)

"подчеркивает, что на основе приоритетов и планов стран-получателей и для обеспечения эффективной интеграции помощи, оказываемой системой Организации Объединенных Наций, в процесс развития стран (...), правительствам заинтересованных стран-получателей следует разработать при содействии системы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с ней под руководством координаторов-резидентов во всех странах-получателях, правительства которых делают такой выбор, документы о национальных стратегиях..." (пункт 9);

"призывает координаторов-резидентов в тех странах, где масштабы деятельности Организации Объединенных Наций и число фондов, программ и специализированных учреждений дают для этого достаточные основания, принимать необходимые меры для создания в консультации с правительствами принимающих стран соответствующих комитетов местного уровня, в состав которых, как правило, входили бы все представители-резиденты системы Организации Объединенных Наций

и которые под руководством координатора-резидента выполняли бы функции координационного органа Организации Объединенных Наций в соответствующих странах" (пункт 40).

с) Резолюция 50/120 (1995 год)

"постановляет, что в тех случаях, когда документ о страновой стратегии подготавливается, он должен представлять собой общую основу для страновых программ организаций системы Организации Объединенных Наций и для программирования, контроля и оценки деятельности системы Организации Объединенных Наций в соответствующих странах..." (пункт 18);

"просит Генерального секретаря в консультации с государствами-членами и организациями системы Организации Объединенных Наций изучить пути углубления координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития на региональном и субрегиональном уровнях, включая пути усиления роли региональных комиссий и содействия национальному исполнению региональных программ" (пункт 20).

5. Приведенные выше выдержки дополняются в этих же резолюциях другими положениями, которые касаются различных форм межучрежденческой координации, например, применения программного подхода при разработке, осуществлении и оценке мероприятий по содействию развитию, укреплению и использования национального потенциала, унификации программных и бюджетных циклов или упрощения оперативных правил или процедур. Такие предписания призваны обеспечить более рациональное и комплексное программирование и распределение ресурсов, с тем чтобы позволить правительствам принимающих стран координировать, адаптировать, контролировать и оценивать все виды внешней помощи в контексте своих национальных стратегий, планов и программ развития.

6. Главная цель настоящего доклада, который был отчасти подготовлен по просьбе Всемирного почтового союза, изложена в пункте 5 выше. Основное внимание в докладе уделяется вопросам координации применяемых различными организациями основ политики и программирования в области развития. Другие аспекты межучрежденческой координации в этой области, касающиеся, например, структуры представительства на местах, рассматриваются более подробно в другом докладе ОИГ, который озаглавлен "Укрепление представительства на местах организаций системы Организации Объединенных Наций", который будет издан в 1996 году. Кроме того, в настоящем докладе не рассматриваются механизмы координации в области оказания гуманитарной помощи, которые более подробно рассматривались в двух недавно изданных докладах ОИГ². Ссылки на правительства принимающих стран или стран - получателей помощи и на такие страны охватывают также страны с переходной экономикой.

7. Следует также отметить, что термин "координация", за исключением тех случаев, когда он используется, для того, чтобы особо указать на официальные координационные prerogatives правительств принимающих стран, осуществляемые при содействии координаторов-резидентов, используются в настоящем докладе как собирательное понятие, которое охватывает различные формы унификации, согласования, интеграции или синхронизации действий различных партнеров в процессе программирования, исполнения и оценки их мероприятий по сотрудничеству в целях развития на страновом, субрегиональном, региональном и международном уровнях.

8. Инспектор соглашается также с определением координации, которое содержится в докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Повестка дня для развития"³ и которое гласит следующее: "Координация предполагает четкое распределение обязанностей, эффективное разделение труда среди многочисленных субъектов процесса развития и полную приверженность каждого из них усилиям по достижению общих и согласующихся между собой целей. Субъекты развития должны стремиться к тому, чтобы их усилия носили взаимодополняющий и взаимоукрепляющий характер, не были изолированными или противоречащими друг другу. Координация, рассматриваемая в таком преломлении, должна направлять действия каждого из этих субъектов и обеспечивать взаимодействие между ними"⁴.

9. При подготовке настоящего доклада Инспектор руководствовался, в частности, резолюциями Генеральной Ассамблеи, перечисленными в пункте 4 выше, и некоторыми предыдущими докладами ОИГ⁵, полностью или частично касавшимися данного вопроса, а также результатами продолжающихся обсуждений по вопросу о реформе Организации Объединенных Наций. К числу других полезных источников информации относятся доклады Генерального секретаря, озаглавленные "Повестка дня для развития", его более поздний доклад "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций"⁶ и соответствующие резолюции, касающиеся перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях⁷.

10. Кроме того, Инспектор посетил ряд развивающихся стран для наблюдения за процессом координации в конкретных оперативных условиях и обмена мнениями по данному вопросу с представителями правительств принимающих стран, членами страновых групп системы Организации Объединенных Наций, включая, в частности, координаторов-резидентов, и с представителями миссий по оказанию двусторонней помощи на местах. Инспектор выражает благодарность за содействие всем тем, кто тем или иным образом оказывал ему помощь в подготовке настоящего доклада.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ

11. Выводы Инспектора свидетельствуют о том, что в соответствии с упомянутыми выше резолюциями Генеральной Ассамблеи об оперативной деятельности в целях развития система Организации Объединенных Наций добилась определенного прогресса в разработке концепций и методов координации на страновом уровне. Так, например, во многих странах были созданы координационные комитеты системы Организации Объединенных Наций, обычно работающие под руководством координаторов-резидентов, хотя эффективность их деятельности в отдельных странах является различной. Расширяется также применение концепции программного подхода, хотя для целей координации оперативной деятельности она практически применяется далеко не повсеместно. Расширяется также сотрудничество и координация на местах между системой развития Организации Объединенных Наций и бреттон-вудскими учреждениями. На глобальном уровне программы и фонды Организации Объединенных Наций, действующие в рамках Совместной консультативной группы по вопросам политики (СКГП), а также специализированные учреждения способствовали обновлению различных концепций и методов координации для поддержки мероприятий на страновом уровне через механизм АКК, особенно ККПОВ.

12. Тем не менее одна из областей, в которой не было достигнуто заметного прогресса, связана с множественностью несогласованных и дублирующих друг друга основ политики и программирования, применяемых партнерами по процессу развития для формулирования своих глобальных, региональных и страновых стратегий и программ действий и для распределения ресурсов в целях решения приоритетных проблем в области развития, определенных в рамках таких основ. Каждая такая основа является институциональным выражением задач организации или донора, отражающих специфический характер их уставных целей, комплекса приоритетов, оперативной политики и процедур и общей культуры управления, а также требований к отчетности, предъявляемых их руководящими органами. Если эту проблему рассматривать исключительно с этой точки зрения, то может создаться впечатление, что обсуждение вопроса о необходимости наличия у каждого внешнего партнера по процессу развития своих собственных инструментов политики и программирования для осуществления сотрудничества в целях развития лишено какого-либо смысла.

13. Хотя каждая основа представляется вполне рациональной с точки зрения штаб-квартиры каждой организации или донора, абсолютно противоположное впечатление создается в принимающих странах, где из-за многообразия таких основ и требований в отношении их формулирования, осуществления и периодической оценки, как правило, возникают серьезные проблемы ввиду ограниченности возможностей развивающихся стран в области координации и управления. В большинстве случаев такие "джунгли" различных основ оказывают отрицательное воздействие, приводя к перенапряжению организационного потенциала и ограниченных координационных ресурсов правительств принимающих стран или к насыщению их "абсорбционных возможностей", даже несмотря на то, что многие национальные программы развития могут испытывать острые потребности в средствах.

14. Таким образом, хотя каждая основа предусматривает возможность выделения дополнительных ресурсов, правительства стран-получателей практически не в состоянии обеспечить рациональное и продуктивное планирование и управление в отношении совокупного объема ресурсов, предусмотренных в многочисленных основах на страновом уровне. Это обусловлено не только полным плюрализмом таких основ, но также, причем, возможно, в гораздо большей степени, тем, что каждая основа имеет свои собственные приоритеты и требования в отношении формулирования, осуществления, контроля и отчетности. Такие различия существуют даже в рамках одной организации, применяющей несколько основ в одной и той же стране, например в ПРООН и ВОЗ. О масштабах этой проблемы свидетельствуют данные доклада Центрального управления по оценке ПРООН за 1991 год, в котором указывалось, что только в одной Эфиопии было выявлено по меньшей мере 123 различных внешних партнера по процессу развития, в результате чего этой стране, относящейся к категории НРС, приходится иметь дело со 123 внешними основами в области развития.

15. Поэтому довольно трудно предположить, что какое-либо правительство, как бы хорошо оно ни было оснащено, в состоянии эффективно действовать в таком "океане" требований и условий, которые предъявляются к его институциональному потенциалу. Следует с удовлетворением отметить, что ПРООН, например, на протяжении последнего десятилетия обеспечивала финансирование ряда проектов в области создания потенциала, призванных обеспечить укрепление механизмов принимающих правительств в области координации помощи в некоторых НРС и других странах, однако, как будет показано в следующей главе, эти проекты не позволили решить основополагающих проблем, с которыми сталкиваются существенно перегруженные учреждения по координации развития в принимающих странах.

16. Следует также особо отметить деятельность международных НПО, роль которых быстро повышается. Как указывается в докладе ОИГ за 1993 год⁹, посвященном этой категории партнеров, в странах - членах ОЭСР было зарегистрировано около 4 000 НПО, занимающихся проблемами развития, и через эти организации в развивающиеся страны поступило больше ресурсов, чем через систему Организации Объединенных Наций (исключая бреттон-вудские учреждения). На территории каждой отдельной НРС может работать до 100 НПО. Тем не менее весьма гибкие и практические методы работы НПО и их непосредственное участие в мероприятиях на низовом уровне общин способствуют тому, что они не предъявляют чрезмерно высоких требований к координационным учреждениям правительств принимающих стран. В то же время другие субъекты, например инвесторы частного сектора, требуют участия правительств принимающих стран на стадии утверждения инвестиционных проектов.

17. Ситуация, описанная в приведенных выше пунктах, порождает целый ряд проблем. Первая из них связана с той массой данных и документации, которую учреждения правительств стран-получателей должны постоянно и неоднократно представлять для проведения оценки потребностей в области развития и формулирования многочисленных основ сотрудничества, а также с тем объемом работы и ресурсов, которые необходимо затрачивать для их периодического обзора. В результате этого правительства многих стран - получателей помощи иногда вынуждены выделять на удовлетворение требований, предъявляемых в основах сотрудничества внешних партнеров, больше времени и ограниченных кадровых ресурсов, чем на разработку собственных программ развития и управление ими, а также мобилизацию внутренних ресурсов для финансирования подобных программ. Таким образом, плюрализм основ может, пусть не преднамеренно, оказывать отрицательное воздействие, затрудняя осуществление национальных инициатив в области устойчивого развития и программ, основанных на принципе самообеспечения.

18. Вторая крупная проблема состоит в том, что правительства многих развивающихся стран вынуждены выполнять повышенные требования, связанные с сокращением расходов и размеров государственного аппарата. Такие требования, выполнение которых зачастую является одним из условий осуществления планов пересмотра сроков задолженности и предоставления новых ресурсов на цели финансирования развития, как правило, преследуют прямо противоположные цели в условиях повышения требований, предъявляемых к тому же государственному аппарату в соответствии с внешними основами политики и программирования. Общая тенденция к рационализации правительственных учреждений, если соответствующие меры тщательно не продуманы, вполне может привести к ограничению возможностей местных органов выполнять обширные требования, связанные с международным сотрудничеством в целях развития.

19. Третья проблема связана с финансовой эффективностью основ в области развития различных организаций. Хотя такие основы могут (и фактически призваны) способствовать выделению дополнительных ресурсов для стран-получателей, такой результат, как показывают данные, достигается отнюдь не всегда. Так, например, в докладе ОИГ за 1992 год, который был посвящен оценке процесса, осуществляемого при содействии ПРООН в рамках совещаний за круглым столом¹⁰, был сделан вывод о том, что, хотя расходы на одно такое мероприятие могут достигать 700 000 долл. США, его фактические результаты с точки зрения оказания дополнительной помощи заинтересованной стране невозможно оценить, либо потому что такая помощь предоставляется партнерами, не попадающими в сферу контроля этого механизма программирования, либо потому что

использование данного механизма само по себе не обязывает сообщество доноров предоставлять дополнительную помощь.

20. Если оценить эффективность основ, применяемых различными организациями, с точки зрения объема и структуры ресурсов, перераспределенных в развивающиеся страны по каналам системы Организации Объединенных Наций, например за последние пять лет, то будет сделан вывод о том, что такие основы отнюдь не всегда успешно использовались в качестве инструмента мобилизации ресурсов. Как таковые эти основы, если их оценивать в совокупности, скорее представляют собой обычный бюрократический механизм, а не гибкую и эффективную систему для координации и мобилизации внутренних и внешних ресурсов на цели развития и для постоянного повышения общего качества и результативности сотрудничества в области развития.

21. Четвертая проблема связана с принадлежностью таких основ. Хотя правительства стран-получателей обычно в той или иной мере участвуют в их подготовке и утверждении как внутри страны, так и в рамках директивных органов соответствующих организаций, эти основы, как правило, принадлежат не принимающим странам, а самим организациям, которые непосредственно ими управляют. Это относится также к ресурсам, выделяемым в рамках этих основ, и к осуществляемым в соответствии с ними проектам. В идеальном случае такие основы должны базироваться на национальных планах и программах развития; однако это редко обеспечивается большинством организаций, мероприятия которых программируются и осуществляются в соответствии с конкретной политикой и процедурами оперативной деятельности таких организаций, согласно указаниям исполнительных руководителей и руководящих органов, а не правительств стран - получателей помощи.

22. В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом правительства стран - получателей помощи могут реально координировать осуществление основ, на которые они не могут влиять или которые они практически не контролируют, особенно с точки зрения принятия решений о выделении ресурсов. Поскольку правительства стран - получателей помощи не в состоянии перепрограммировать ресурсы из одной основы в другую или в пользу национальных программ развития, для которых не имеется достаточных финансовых ресурсов, множественность основ ставит серьезные препятствия для сбалансированного распределения имеющихся внутренних и внешних ресурсов между всеми секторами развития. В то же время Инспектор признает, что проанализированные в настоящей главе проблемы отнюдь не в равной степени характерны для всех стран - получателей помощи и что решающую роль в достижении более высокой степени интеграции и большей согласованности в процессе сотрудничества в целях развития в каждой стране должны играть правительства как принимающих стран, так и стран-доноров. Следующая глава посвящена рассмотрению именно этого аспекта данной проблемы.

III. ОБЯЗАННОСТИ И ФУНКЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ

A. Правительства принимающих стран

1. Возможности и проблемы в области координации

23. В резолюциях Генеральной Ассамблеи об оперативной деятельности в целях развития постоянно подчеркивается, что правительства стран-получателей несут основную ответственность за координацию всех видов внешней помощи для осуществления их национальных программ развития. Способность правительств стран - получателей помощи в полном объеме выполнять свои прерогативные функции в области координации фактически имеет принципиально важное значение для эффективного распределения внешних ресурсов и управления ими в рамках тех многочисленных основ, которые были рассмотрены выше.

24. Тем не менее любой анализ проблем, связанных с координацией таких основ, неизбежно требует оценки управленческого потенциала стран - получателей помощи в области развития. Это объясняется тем, что координация прежде всего и по существу представляет собой задачу управленческого характера, которая охватывает весь цикл управления программами и проектами, начиная с исходных консультаций, подготовительных совещаний и стадии разработки и кончая проведением оценки. В этом смысле координация развития не только представляет собой непрерывный процесс, но также требует наличия широкого круга специалистов, необходимых на различных этапах этого цикла.

25. В ходе своих поездок на места для подготовки настоящего доклада Инспектор пришел к выводу о том, что основным условием успеха усилий по координации внешней помощи является наличие у правительств стран-получателей политической воли и управленческого потенциала для осуществления руководства всем процессом национального развития в целях достижения четко определенных долгосрочных целей с учетом как внутренних, так и внешних ресурсов. К числу других факторов, способствующих достижению успеха в этой области, относятся благоприятные социально-экономические условия, стабильность правительственных учреждений и ключевого управленческого персонала, наличие национальных планов и стратегий развития, а также эффективных централизованных механизмов для контроля и координации их осуществления на постоянной основе.

26. Тем не менее правительства, обладающие необходимым управленческим потенциалом в области развития, в некоторых случаях могут отдать предпочтение выбору отдельных доноров в качестве партнеров по сотрудничеству вместо того, чтобы решать различные возможные проблемы, связанные со сложными внутренними политическими реформами, за которые выступают группы доноров, координирующие свои позиции. Таким образом, отсутствие координации в рамках сообщества доноров в некоторых странах может быть обусловлено преднамеренной политикой правительств соответствующих стран-получателей, которые выступают против такой координации, с тем чтобы воспрепятствовать установлению чрезмерно жестких предварительных условий.

27. Кроме того, относительно небольшой объем официальной помощи в целях развития по сравнению с объемом внутренних ресурсов и потоками прямых иностранных инвестиций может, по мнению заинтересованных правительств, не оправдывать значительных затрат на координацию усилий доноров. Иными словами, наличие или отсутствие координации основ в области официальной помощи в целях развития на практике оказывает лишь минимальное воздействие на процесс национального развития. В таких условиях, которые, как правило, наблюдаются в относительно более крупных и более развитых развивающихся странах, правительства принимающих стран или же система Организации Объединенных Наций и другие доноры, как было установлено Инспектором, фактически не сталкиваются с какими-либо серьезными проблемами в области координации.

28. Серьезные проблемы в области координации помощи, как правило, хотя и не всегда, возникают в тех странах, в которых потоки внешней помощи составляют значительную долю бюджетов на цели развития. В эту группу входят все НРС. Парадокс заключается в том, что основы политики и программирования наиболее широко используются в тех странах, где потенциал в области управления и координации процесса развития, как правило, наименее развит. К числу отрицательных факторов, препятствующих эффективной координации внутренних и внешних ресурсов, и управлению ими, относится нестабильность правительственных учреждений, включая частую смену основных технических кадров, низкие оклады в правительственных учреждениях, непоследовательное осуществление национальной политики и планов в области развития, а также неблагоприятные институциональные условия в целом.

2. Укрепление национальных структур в области развития

29. В целом те же институциональные и управленческие недостатки, которые не позволяют центральному правительству в полной мере координировать деятельность его технических департаментов или же не позволяют обеспечить оптимальное использование внутренних факторов развития, в равной степени затрудняют эффективную координацию и интернационализацию внешней помощи. Проблемы в области координации помощи в этих странах, как правило, являются отражением более фундаментальных проблем, которые связаны со стратегическим управлением и использованием организационного потенциала для преодоления основных препятствий на пути экономического роста и социального развития и которые в целом достаточно хорошо известны в рамках системы Организации Объединенных Наций, и поэтому нет необходимости их дополнительно рассматривать в настоящем докладе.

30. В настоящее время можно ожидать, что политические и экономические реформы, а также инициативы в области предотвращения конфликтов, осуществляемые во многих из этих стран, в том случае и тогда, когда они будут укреплены, позволят также создать необходимые условия для эффективного использования и координации внутренних и внешних ресурсов на цели развития, а также для обеспечения соответствующей подотчетности. Столь же позитивной тенденцией в рамках системы Организации Объединенных Наций является уделение повышенного внимания проблеме управления и институциональных структур в области развития. ПРООН, в частности, наряду с другими организациями, в последние годы, по-видимому, удалось глубже понять основополагающие причины этой проблемы, и в настоящее время ПРООН соответствующим образом корректирует свои стратегии и приоритеты. Тем не менее существует потребность в дальнейшей координации усилий в этой области, особенно с учетом рекомендаций Генерального секретаря, которые были изложены в "Повестке дня для мира" и "Повестке дня для развития" и в которых основное внимание уделяется следующим пяти взаимосвязанным основополагающим факторам любого долгосрочного и устойчивого процесса развития: мир, экономика, окружающая среда, общество и демократия.

31. Показателем остроты проблем, связанных с управлением процессом развития, и дополнительным фактором, усугубляющим эти проблемы, является разрозненность национальных статистических данных по вопросам развития, которые правительства и внешние партнеры по процессу развития должны использовать при формулировании планов развития и основ международного сотрудничества. Хотя технические департаменты правительств могут обладать соответствующими данными по вопросам развития, такие данные иногда оказываются устаревшими или недостаточно надежными, а централизованные системы управленческой информации по вопросам развития могут либо вообще отсутствовать, либо не обладать соответствующими средствами для эффективной обработки большого количества просьб о предоставлении информации, получаемых правительством. Абсолютно ясно, что создание эффективных национальных статистических служб, действующих в качестве правительственных координационных центров в отношении всей информации по вопросам развития, позволило бы существенно снизить объем работы, которую основные службы правительства вынуждены выполнять по просьбе внешних партнеров в области развития в процессе оценки потребностей и разработки программ.

3. Децентрализация в пользу местных органов власти

32. Выводы, сделанные Инспектором в результате поездок на места, позволяют с полным основанием утверждать, что децентрализация национальных мероприятий в области развития будет в значительной степени способствовать достижению долгосрочного решения острой проблемы слабости системы управления и координации процесса развития на уровне центрального правительства. Такой подход, несомненно, будет способствовать сокращению числа административных задач, которые вынуждены выполнять плановые органы и отраслевые министерства в связи с использованием большого количества рассмотренных выше основ сотрудничества в области развития, и в то же время позволят внешним партнерам по процессу развития использовать децентрализацию в качестве надежного и рентабельного метода направления ресурсов непосредственно соответствующим общинам-бенефициарам. В ходе посещения ряда стран Инспектор обнаружил, что децентрализация в пользу местных органов власти позволяет существенно укрепить скоординированные межучрежденческие мероприятия на низовом уровне для поддержки программ по ликвидации бедности, что существенно стимулирует развитие сельских районов, а также способствует увеличению производства продовольствия и повышению продовольственной безопасности и развитию предпринимательской деятельности на общинном уровне.

33. Поддержка со стороны системы Организации Объединенных Наций и сообщества доноров в осуществлении национальной политики и усилий в области децентрализации, особенно в НРС, предполагает расширение оперативных возможностей местных органов власти и общинных организаций в области разработки, планирования и осуществления проектов и эффективного управления ресурсами. Такая поддержка предполагает также оказание содействия в развитии самостоятельных доходных предприятий и видов деятельности на окружном уровне. Это в свою очередь требует создания соответствующих национальных транспортных систем и сетей связи для максимизации преимуществ стратегии децентрализованного развития, а также обеспечения достаточных материальных ресурсов и квалифицированного технического и административного персонала на децентрализованном уровне управления.

34. Инспектор считает, что правительства принимающих стран следует поощрять продолжать разработку и осуществление комплексной политики по децентрализации в пользу местных органов власти функций по управлению процессом развития и подготовке отчетности об исполнении. В процессе оказания поддержки таким усилиям по децентрализации системе Организации Объединенных Наций и другим донорам следует разработать в каждой соответствующей стране долгосрочную стратегию, состоящую, в частности, из следующих компонентов:

a) активное и последовательное стимулирование усилий по совершенствованию и регулярному контролю общенациональных инфраструктур в области транспорта и связи, включая направление значительной части потока внешней помощи на цели стимулирования внутренних и внешних инвестиций в этой важнейшей области;

b) при условии достижения соглашения с заинтересованными правительствами предоставление технической помощи непосредственно местным органам власти и общинным организациям самопомощи в целях укрепления их потенциала в области разработки, планирования, исполнения, управления и оценки проектов и программ на рентабельной основе;

c) поощрение правительств принимающих стран рассматривать вопрос о создании, в случае их отсутствия, центров подготовки по вопросам управления проектами, специально предназначенных для обеспечения различных форм и уровней профессиональной подготовки и переподготовки для сотрудников правительственных учреждений на центральном и местном уровнях (включая все сектора развития) по вопросам разработки, планирования, исполнения, управления и оценки проектов и программ с уделением особого внимания нормам эффективности исполнения и финансовой отчетности, а также для представителей частного сектора по вопросам развития предприятий и управления.

В. Правительства стран-доноров

35. Политика и методы практической деятельности правительств крупнейших стран-доноров также оказывают существенное воздействие на координацию усилий в области развития на местном уровне и на уровне штаб-квартир. Члены Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые играют основную роль в оказании развивающимся странам официальной помощи в целях развития по различным каналам международного сотрудничества в целях развития, призваны сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы определяемая ими на различных международных форумах политика содействия развитию в целях поддержки планов и приоритетов в области развития принимающих стран носила последовательный характер и чтобы их усилия, предпринимаемые на двусторонней основе, полностью соответствовали политике и программам, которые они поддерживают в рамках многосторонних организаций.

36. Если вопросам координации помощи на страновом уровне уделялось значительное внимание как со стороны доноров, так и в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, то необходимость координации политики и стратегий доноров на глобальном уровне в соответствующих документах до последнего времени рассматривалась редко, хотя глобальные конференции, проведенные в течение последних нескольких лет, несомненно, в значительной степени способствовали унификации политики в целом ряде таких принципиально важных областей развития, как охрана окружающей среды, вопросы народонаселения, ликвидация бедности и социальное развитие, социально-половые вопросы и т.д. Рассмотрение таких глобальных тем и новые условия, возникшие после окончания холодной войны, будут, по-видимому, способствовать ускорению прогресса в согласовании политики в области развития между крупнейшими двусторонними и многосторонними партнерами.

37. Тем не менее на практике в области координации помощи, несомненно, по-прежнему существует большое количество проблем, и необходимо добиться дальнейшего прогресса в унификации политики и практики доноров. В связи с этим в докладе ОИГ за 1992 год¹¹ были выделены следующие факторы, препятствующие координации усилий доноров:

- доноры не желают осуществлять серьезное сотрудничество и координацию, поскольку это ограничивает свободу их действий в достижении собственных интересов, может привести к возникновению серьезных политических конфликтов и может потребовать значительных затрат времени и средств на осуществление административных функций;
- многие доноры на словах призывают к координации, однако реально не стремятся ее обеспечить, поскольку они считают, что их программы являются эффективными, в то время как программы других партнеров таковыми не являются;
- действительно существуют значительные расхождения между донорами в философии развития, коммерческих интересах и бюрократических подходах, и все эти факторы затрудняют сотрудничество или устраняют стимулы для сотрудничества;
- координация требует дисциплины, однако принципиально важный вопрос заключается в том, кто и для кого должен устанавливать такую дисциплину;
- унификация процедур оказания помощи является старой и весьма сложной проблемой, поскольку в странах-донорах предъявляются различные требования к отчетности, которые уже давно действуют в соответствии с постановлениями общенациональных или директивных органов;
- на практике мало кто задумывался о том, какими должны быть требования в отношении данных и системы поддержки решений для эффективной координации помощи при использовании ограниченных ресурсов времени и персонала;

соответствующие руководители в организациях по оказанию помощи слишком часто сосредоточивают свое внимание на "освоении" своих ассигнований на цели помощи и уделяют незначительное внимание вопросам сотрудничества и координации.

38. Частично по вышеизложенным причинам каждый двусторонний донор имеет свою собственную основу приоритетов, которая, как правило, в большей степени соответствует его собственной политике и национальным интересам, чем приоритетам в области развития правительств стран-получателей. Правительства этих стран практически не в состоянии оказывать какого-либо воздействия на определение политики и приоритетов в области двусторонней помощи. Таким образом, координировать приоритетные основы различных доноров на оперативном уровне становится крайне трудно или вообще невозможно, поскольку правительства стран-получателей практически не могут влиять на решения о выделении ресурсов, их структуру и даже сроки предоставления.

39. Одна из основных целей проводимых по инициативе ПРООН конференций "за круглым столом", в ходе которых отдельные НРС могут встретиться с потенциальными донорами, состоит в содействии координации усилий доноров в приоритетных областях, определенных и согласованных правительствами стран-получателей и стран-доноров. Тем не менее организованные до последнего времени конференции, как отмечалось в пункте 19, по-видимому, не позволили в полном объеме достичь этой цели. В любом случае механизм конференций "за круглым столом" отнюдь не обязывает какого-либо донора координировать свою помощь с другими донорами и в целом не оказывает какого-либо влияния на приоритеты в области помощи и условия ее оказания.

40. Совещания Консультативной группы по НРС, организуемые по инициативе Всемирного банка, также призваны содействовать налаживанию политического диалога и консультаций между правительствами стран-получателей и стран-доноров, особенно в контексте макроэкономических реформ. Тем не менее, подобно механизму конференций "за круглым столом" ПРООН, работа этой Консультативной группы также представляет собой внешнюю инициативу в области координации помощи, которая, хотя она, несомненно, и является полезной, по-видимому, не получает полного продолжения в рамках общих механизмов управления процессом развития правительств стран-получателей.

41. Различия в политике и предписаниях крупнейших доноров могут создать серьезные проблемы в области координации в НРС, где на долю двусторонней помощи может приходиться до 50 или более процентов общего объема внешней помощи. В одном из обзоров по проблемам координации и эффективности помощи в НРС¹² было отмечено следующее:

"Масштабы и значение координации, проводимой по инициативе доноров в целях осуществления разработанных донорами основ политики и программ, как правило, уже сами по себе обуславливают понижение центральной роли, а в некоторых случаях к фактическому ограничению возможностей правительств НРС в области координации и управления ресурсами, предоставленными в порядке оказания помощи. Весьма своевременной мерой в настоящее время могло бы оказаться исправление этого дисбаланса и изменение направлений координации и оказания помощи таким образом, чтобы создать в НРС необходимый потенциал для управления всей совокупностью имеющихся у них ресурсов на более эффективной основе, что дало бы им возможность выполнять свои основные обязанности в области координации помощи в рамках усилий по определению национальной политики и планированию развития".

42. В настоящее время действительно существуют потенциальные возможности для достижения дальнейшего прогресса в разработке комплексных и согласованных стратегий поддержки со стороны доноров, которые позволят обеспечить взаимодополняющий характер их разрозненных отраслевых программ сотрудничества с развивающимися странами, особенно в области ОПР, задолженности, торговли, демократии и прав человека, продажи оружия и т.д. Так, например, поддержка донорами макроэкономических реформ в развивающихся странах может оказаться менее эффективной из-за неадекватности или несвоевременности потоков ОПР или усилий по пересмотру условий задолженности для стран, осуществляющих такие реформы. Одной из областей, в которой, как

представляется, возникает необходимость в обеспечении более высокой степени координации политики доноров являются уже рассмотренные в предыдущем разделе меры по оказанию поддержки процессу демократизации и по созданию национального потенциала в области руководства и управления процессом развития.

43. Инспектор считает, что политика доноров в области оказания помощи должна координироваться, исходя из приоритетов в области развития стран-получателей в целом и, в частности, исходя из долгосрочной основополагающей цели, состоящей в достижении самообеспеченного развития стран - получателей помощи, особенно НРС, на основе использования ресурсов ОПР для выполнения, например, следующих задач:

- a) поддержка планов экономического сотрудничества между странами Юга;
- b) поддержка и финансирование долгосрочных соглашений о сотрудничестве между государственными, полугосударственными и частными учреждениями в развивающихся странах и аналогичными учреждениями в странах-донорах с целью передачи управленческих навыков и технологий;
- c) перераспределение инвестиций стран-доноров в страны - получатели помощи, в том числе в рамках совместных предприятий между странами Севера и Юга.

IV. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

44. В своих последних резолюциях Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала, что "...отдельным фондам, программам и специализированным учреждениям необходимо взять на себя обязательство совместно работать в целях интеграции помощи, предоставляемой системой Организации Объединенных Наций... на основе всесторонней координации" (Res.47/199, пункт 38(a)) и подчеркнула "необходимость того, чтобы система Организации Объединенных Наций... серьезно рассмотрела вопрос о путях обеспечения более согласованного реагирования системы..." (Res.50/120, пункт 14). Кроме того, Генеральная Ассамблея приняла ряд важных решений¹³, касающихся координации между учреждениями Организации Объединенных Наций на уровне страны, в частности путем повышения эффективности функционирования системы координаторов-резидентов.

45. В настоящей главе инспектор дает оценку тому, в какой степени система Организации Объединенных Наций функционирует в соответствии с этими директивными указаниями. В рамках своей работы он рассматривает основные механизмы, используемые для координации политики и программ развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Каждый механизм оценивается с точки зрения реального и возможного вклада в устранение дублирования между организациями и повышения эффективности распределения ресурсов и управления программами.

A. Система координаторов-резидентов

46. С момента создания в 1978 году системы координаторов-резидентов оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи (см. пункт 4 выше) этому органу отведена центральная роль в оказании поддержки принимающим правительствам в обеспечении эффективной координации и интеграции программ организаций на местах. В свою очередь, как предполагается, принимающее правительство, включая все его соответствующие органы, оказывает координатору-резиденту эффективную и регулярную поддержку для обеспечения того, чтобы он/она имели официальные полномочия для выполнения функций координации, порученных Генеральной Ассамблеей.

47. Помимо этого, полномочия координатора-резидента могут быть также укреплены за счет его/ее неоспоримой компетенции и способности поддерживать связь с общественностью, что необходимо для этой работы, а также качества сотрудничества, обеспечиваемого для системы координаторов-резидентов всеми организациями, как на местном уровне, так и на уровне центральных учреждений. В связи с этим Инспектор не присоединяется к общераспространенному мнению о том, что объем ресурсов, имеющихся у координатора-резидента, сам по себе может быть решающим фактором выполнения возложенных на него функций. Тем не менее могут потребоваться соответствующие меры для дальнейшего укрепления системы координаторов-резидентов, примером чему, в частности, является последнее решение исполнительного совета ПРООН о выделении на эти цели 1,7 процента ресурсов ПРООН.

1. Комитет по координации на местах

48. Являясь центральным механизмом в рамках координации деятельности организаций на уровне стран, координаторам-резидентам, несомненно, принадлежит ключевая роль в согласовании различных директивных и программных механизмов, применяемых внешними партнерами в области развития. Одним из механизмов, рекомендованных Генеральной Ассамблеей (Res.47/199) в этих целях, является комитет на местном уровне в составе всех представителей - резидентов системы Организации Объединенных Наций, от эффективного сотрудничества которых зависит успех системы координаторов-резидентов.

49. Упомянутый ранее трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития, проводимый Генеральным секретарем, показывает, что такие комитеты были созданы примерно в 50 странах-получателях, а в 20 других странах были проведены регулярные межучрежденческие совещания по координации конкретных видов деятельности, хотя решения о

создании комитета на местном уровне принято не было. Кроме того, примерно в 75 процентах случаев официального создания комитетов они оказались полезными в обеспечении систематического рассмотрения программ и проектов организаций для возможного дополнительного финансирования и согласованного осуществления.

50. В ходе своих поездок на места Инспектор сделал заключение, что, хотя такие комитеты функционируют во всех странах, которые он посетил, они существенно отличаются друг от друга по объему выполняемой работы, оперативным возможностям и эффективности. Было установлено, что деятельность комитетов является особо полезной, а возможно и незаменимой, в тех странах, в которых активное участие принимают внешние партнеры или где координационный потенциал принимающего правительства ограничен. В двух относительно передовых развивающихся странах соответствующие правительства, похоже, не содействуют созданию таких комитетов.

51. В одной НРС, перед которой стоят серьезные проблемы координации, по оценке инспектора, координационный комитет системы Организации Объединенных Наций, в который входят практически все двусторонние доноры, учреждения бреттон-вудского соглашения и другие многосторонние финансовые учреждения, а также официальные представители принимающего правительства, функционирует весьма эффективно и содействует диалогу на уровне политики и координации программ. Заседания Комитета проходят каждые два месяца, а заседания секторальных подкомитетов и тематических рабочих групп, которые отличаются большей технической направленностью, проводят свои заседания более регулярно. Эти координационные процедуры, которые применяются также на субнациональных уровнях, гарантируют целостный, междисциплинарный и согласованный подход доноров к наиболее важным вопросам развития соответствующих стран. Хотя руководящая роль принимающего правительства в обеспечении функционирования процедур координации деятельности доноров не представляется очевидной, инспектор считает, что эти процедуры являются единственным надежным способом в максимально возможной степени объединить различные структуры развития системы и доноров (см. рекомендацию 5).

2. Доклад о сотрудничестве в области развития

52. Координаторы-резиденты должны ежегодно публиковать "доклад о сотрудничестве в области развития", касающийся их соответствующих стран специализации. В докладах, в которых используется стандартный формат, представляется общая информация и данные об экономическом, социальном и политическом положении страны-получателя, а также детальный анализ обязательств, расходов и мероприятий по оказанию внешней помощи, с разбивкой по организациям, донорам, секторам, субсекторам или темам развития. Надежность и исчерпывающий характер информации, содержащийся в докладах, полностью зависит от качества данных, полученных на основе вопросников. Каждый доклад является единственной в своем роде публикацией, в которой представлен общий обзор объема, приоритетов и тенденций поступления в соответствующую страну в конкретный год внешних ресурсов на цели оказания помощи.

53. Хотя доклады составляются главным образом в целях информирования партнеров в области развития, их польза для планирования и координации выделения ресурсов на цели оказания помощи в области развития может быть реально увеличена, если в них будут указываться будущие обязательства правительства и внешних партнеров, с разбивкой по секторам, подсекторам или темам развития, например, за двухлетний период. Кроме того, доклад о сотрудничестве в области развития можно использовать также для контроля за ежегодным прогрессом в осуществлении ДСС в странах, которые утвердили механизм координации, который рассматривается ниже (рекомендация 1(f)).

3. Информационная система в области развития (банк данных)

54. Доклад о сотрудничестве в области развития подготавливается на основе использования базы данных ПРООН (Система анализа сотрудничества в области развития (САСР)), которая может послужить основой для более всеобъемлющего банка информации в области развития, охватывающего

все сферы развития соответствующей страны и управляемого отделением координатора-резидента. Поскольку эффективность процессов координации в значительной степени зависит от наличия, надежности и умелого управления информацией в области развития, Инспектор рекомендует, чтобы часть ресурсов, выделяемых исполнительным советом ПРООН на цели укрепления системы координаторов-резидентов, использовалась для усовершенствования или создания центра для систематического сбора, обновления и подтверждения информации в области развития в каждой стране при участии в этом процессе всех организаций в их соответствующих областях компетенции.

55. Такой информационный центр или банк данных должен быть полностью оборудован и иметь эффективное управление для обеспечения всех видов информации в области развития и данных, необходимых внешним партнерам в области развития для разработки их политики и структуры программирования. Он должен быть также надлежащим образом связан с региональными структурами и центральными учреждениями всех организаций системы через электронные средства связи, особенно, когда это возможно, через систему "Интернет". Это будет означать, что все запросы в отношении информации в области развития, поступающие от международных организаций, как на местном, так и на международном уровне, будут направляться в отделение координатора-резидента для обработки. Такое распределение функций позволит формально закрепить за координатором-резидентом роль управляющего информацией в области развития для системы в целом и доноров (рекомендация 4).

В. Документ о национальной стратегии

56. Документ о страновой стратегии (ДСС) является основой настоящего доклада. ДСС был принят Генеральной Ассамблеей (пункт 9 резолюции 47/199) в качестве общесистемного механизма программирования для использования странами-получателями на основе их приоритетов и планов "для обеспечения эффективной интеграции помощи, оказываемой системой Организации Объединенных Наций, в процесс развития стран, при повышении уровня отчетности, и для облегчения анализа и оценки результативности и устойчивости этой помощи".

57. Кроме того, в пункте 18 резолюции 50/120 Генеральной Ассамблеи предусматривается, что "когда документ о страновой стратегии подготавливается, он должен представлять собой общую основу для страновых программ организаций системы Организации Объединенных Наций и для программирования, контроля и оценки деятельности системы Организации Объединенных Наций в соответствующих странах и что в документе о страновой стратегии необходимо в общих чертах указывать вклад системы Организации Объединенных Наций, в том числе, в надлежащих случаях, объем ресурсов, требующихся для удовлетворения указанных в нем потребностей".

1. Основные принципы и руководящие элементы АКК

58. В соответствии с вышеупомянутыми директивными указаниями Ассамблеи АКК выполнил полезную работу по выработке подробных оперативных параметров для ДСС. Например, он установил следующие полезные основные принципы¹⁴, которые инспектор полностью одобряет:

a) ДСС должен служить механизмом общей мобилизации ресурсов организациями системы для стран-получателей;

b) он должен отражать национальные, региональные и глобальные приоритеты;

c) он должен ориентироваться на те ключевые области развития, в которых поддержка системы Организации Объединенных Наций может обеспечить существенную разницу с точки зрения сравнительных преимуществ, и должен охватывать как рекомендации по вопросам политики, так и услуги, связанные с основными вопросами и управлением;

d) он должен устанавливать прочные связи с соответствующими региональными и глобальными мероприятиями системы;

e) он должен быть основан, в частности, на взаимодействии с другими программными мероприятиями, такими, как подготовка базовых программных документов, программ структурной или секторальной перестройки, программ государственных инвестиций и расходов для обеспечения того, чтобы правительства располагали широким кругом рекомендаций по вопросам политики;

f) он должен содействовать более эффективному участию системы Организации Объединенных Наций в различных группах доноров, таких, как консультативные группы и заседания за круглым столом, а также оказывать помощь в мобилизации широкого круга доноров на основе ключевых приоритетов правительства;

g) он должен способствовать проведению процесса анализа и оценки того, в какой степени, в которой помощь системы Организации Объединенных Наций действительно способствует прогрессу в выполнении задач и целей национального и глобального развития, а также должен способствовать переходу к программному подходу.

59. Кроме того, принципы АКК, которые, по мнению Инспектора, должны быть дополнительно разъяснены для обеспечения того, чтобы они не нарушали основную цель ДСС, являются следующими:

a) ДСС не должен заменять деятельность отдельных организаций по подготовке программы;

b) каждая организация должна отчитываться за использование средств в соответствии с ее мандатами и процедурами и на основе установленных прямых связей с правительствами-партнерами;

c) каждая организация обязана обеспечивать, чтобы ее аналитические и оперативные проекты и программы дополняли и соответствовали общему ДСС;

d) при осуществлении важных программных мероприятий представители на местах системы Организации Объединенных Наций должны в полной мере учитывать ДСС.

60. В соответствии с установленным принципом о том, что программы и мероприятия системы Организации Объединенных Наций должны находиться под непосредственным контролем принимающих правительств, которые должны иметь возможность планировать, направлять и координировать такие программы и мероприятия в соответствии со своими приоритетами, Инспектор считает, что обязанность принимать решение в отношении наиболее подходящих мер, связанных с четырьмя пунктами, упомянутыми в пункте 59 выше, возлагается не на организации, а на принимающие правительства.

61. Например, принимающее правительство может принять решение об отказе от других "основных программных мероприятий" организаций, поскольку такие мероприятия будут дублировать или повторять процесс подготовки ДСС и, возможно, сам документ. Правительство может также принять решение о том, чтобы предъявляемые к отдельным организациям требования отчетности выполнялись не постепенно и поэтапно по их усмотрению, а в контексте общего стандарта, что будет в наивысших интересах правительства, поскольку оно согласует и синхронизирует основные процедуры и стадии отчетности для всех организаций. Кроме того, принимающее правительство обязано обеспечить, чтобы аналитические и оперативные проекты и программы организаций дополняли и соответствовали ДСС.

62. Инспектор считает, что вышеупомянутые уточнения, касающиеся соответствующих обязанностей и роли принимающих правительств и организаций, должны всегда учитываться для усиления основной задачи ДСС, которая заключается в гарантировании руководящей роли правительства в отношении программ и мероприятий, поддерживаемых системой Организации Объединенных Наций, и их согласованного включения в процесс общего национального развития.

Кроме того, принцип руководящей роли правительства подчеркивается в другом документе АКК "Руководящие принципы подготовки, разработки и осуществления документа о национальной стратегии".

2. Анализ двух документов о национальной стратегии

63. Для оценки того, в какой степени принципы и руководящие элементы АКК отражены на оперативном уровне, Инспектор рассмотрел два документа ДСС, подготовленные в 1995 году. Два ДСС свидетельствуют о существенном несоответствии оперативных уровней двух конкретных стран. В одном ДСС, касающемся передовой развивающейся страны, которой система Организации Объединенных Наций оказывает ограниченную помощь, представлены лишь общие принципы национальных приоритетов и деятельности внешних партнеров в области развития по оказанию поддержки. Период осуществления ДСС составляет пять лет и предполагается, что организации системы сосредоточат свою деятельность на оказании поддержки в осуществлении рекомендаций глобальных конференций. Информация о текущей и будущей внешней помощи отсутствует. Предусмотрены координация и ежегодный анализ осуществляемых мероприятий.

64. В другом ДСС для развивающейся страны с низким доходом, в оказании помощи которой активное участие принимают организации и доноры системы, более детально и точно отражена связь международного сотрудничества в области развития с национальной стратегией развития. В нем представлены данные об оказываемой в настоящее время внешней помощи за счет всех источников, однако в нем отсутствуют прогнозы на будущие годы в поддержку осуществления ДСС. Не обозначены временные рамки и не представлена информация о ресурсах или финансовых средствах и источниках принимающего правительства, которые должны быть дополнены внешней помощью для осуществления ДСС. Предусмотрены межучрежденческое сотрудничество и координация в поддержку центра ДСС по тематическим подгруппам при участии в каждой подгруппе нескольких учреждений в зависимости от связи тематической области с их специализацией и мандатами.

65. Как указано в этом же ДСС, каждая подгруппа должна подготовить детальный план программы, в котором бы приводились объективные или подлежащие проверке показатели для контроля за процессом осуществления. Детальные планы программы должны послужить для учреждений руководством в подготовке или переориентации их национальных программ, а также в мобилизации ресурсов. Согласно ДСС координатор-резидент должен рассматривать каждую утвержденную национальную программу для подтверждения связей с другими национальными программами, с тем чтобы подчеркнуть комплексный программный подход и обеспечить совместимость каждой национальной программы с ДСС. Предусмотрен ежегодный анализ осуществления по каждой подгруппе, а также постоянный механизм контроля с участием всех внешних партнеров в области развития под руководством министра финансов.

66. Вместе с тем процедуры осуществления и координации ДСС в недостаточной степени обеспечивают возможную дополнительную роль и мероприятия в рамках основных групп внешних партнеров в области развития, включая организации по развитию системы, многосторонние финансовые учреждения и двусторонние доноры, особо учитывая то, что в странах, охватываемых ДСС, находящемся на рассмотрении, на долю финансовых учреждений и двусторонних доноров приходится 90 процентов от общего объема поступающих в страну ресурсов на цели оказания помощи. Вследствие этого потенциальное значение ДСС может быть ограничено, если принимающее правительство не может использовать его в качестве основного механизма использования всех внешних ресурсов в национальном плане развития. Кроме того, связи ДСС с региональными программами и стратегиями являются довольно слабыми, при этом вопрос о выполнении обязательств, вытекающих из глобальных конференций, освещен недостаточно.

3. Основные выводы

67. Общие выводы настоящего доклада, касающиеся ДСС, можно суммировать следующим образом:

/...

a) основные принципы АКК, касающиеся ДСС, необходимо изменить, с тем чтобы подчеркнуть руководящую и директивную роль принимающих правительств в отношении всех программ, поддерживаемых организациями, как об этом говорилось выше;

b) руководящие элементы для подготовки, разработки и осуществления ДСС являются достаточно надежной и общей основой для скоординированной межучрежденческой деятельности в поддержку этого процесса. Вместе с тем, поскольку эти руководящие элементы разработаны сравнительно недавно (1994 год), как представляется, они не в полной мере используются при подготовке ДСС, проанализированных в предыдущих пунктах. Должное внимание необходимо уделять межрегиональным и региональным аспектам, которые могут усилить воздействие национальных программ, содержащихся в ДСС. В этой связи роль региональных экономических комиссий представляется особо важной;

c) при определении программ для включения в ДСС приоритетное внимание следует уделять существующим национальным программам, которые могут быть переориентированы и/или укреплены на основе комплексной поддержки со стороны внешних партнеров в рамках процесса осуществления ДСС;

d) ДСС особенно актуален в странах, в которых система Организации Объединенных Наций и другие основные доноры проявляют значительную активность, при этом его потенциальная ценность в качестве механизма координации будет ограничена, если он не охватывает все внешние ресурсы;

e) ДСС следует рассматривать не просто как одну дополнительную программную структуру, а скорее как общую основу для национальных программ организаций системы Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в пункте 18 резолюции 50/120 Генеральной Ассамблеи;

f) существует вероятность снижения его пользы, если он осуществляется совместно с другими основными программными мероприятиями, особенно межсекторального характера, системы Организации Объединенных Наций или если он существенно не сокращает частотность, расходы и объем работы, присущие разработке национальных программ организаций;

g) было бы полезно указывать предполагаемые финансовые ресурсы и средства финансирования, необходимые для осуществления программ ДСС, включая внутренние и внешние ресурсы;

h) в странах, в которых осуществляются крупные программы структурных преобразований, финансируемые многосторонними финансовыми учреждениями в рамках документов о директивной основе (ДДО), от ДСС можно отказаться, либо можно разработать новый процесс ДСС для оказания поддержки эффективному осуществлению таких программ для расширения перспектив их успешного осуществления и воздействия. В этом случае ДСС может быть приведен в соответствие с ДДО и иметь аналогичные временные рамки;

i) как представляется, программный подход, разработанный АКК¹⁵, является единственной надежной возможностью для межучрежденческого сотрудничества в разработке и осуществлении ДСС. Вместе с тем для выполнения основной задачи этого подхода необходимо выполнить ряд условий;

- во-первых, необходимы общесистемные стандартные форматы для сбора данных, анализа положений или оценки потребностей в области развития, этапов и процедур отчетности, а также для выполнения требований в отношении анализа и отчетности. Необходимо осуществлять обмен предлагаемыми стандартными форматами между другими основными донорами, которых необходимо поощрять использовать их для содействия совместному программированию и оперативной координации между всеми внешними партнерами по поддержке национальных программ;

- во-вторых, следует продолжать усилия, направленные на упрощение и согласование программных циклов и норм в рамках соответствующих директивных указаний Генеральной Ассамблеи;
- в-третьих, Инспектор установил, что совместное использование или разработка общих программных вспомогательных услуг на уровне страны способствуют и содействуют комплексному подходу к разработке и осуществлению основных программ;
- в-четвертых, координаторы-резиденты могут оказывать помощь принимающим правительствам в обеспечении того, чтобы все партнеры, имеющие серьезные финансовые обязательства, осуществляли свою деятельность эффективно и согласованно в соответствии с ДСС и руководящими принципами программного подхода;
- и наконец, залогом успешной координации на местном уровне является активная и постоянная поддержка соответствующих центральных учреждений организаций. Согласно выводам, сделанным Инспектором на местах, в настоящее время такая поддержка распределяется между организациями весьма неравномерно и не все представители на местах последовательно выполняют соответствующие директивные указания Генеральной Ассамблеи, а также руководящие указания ККПОВ. Хотя причина возникновения данной проблемы частично заключается в личных качествах отдельных представителей, ее острота может быть снижена путем использования всеми исполнительными руководителями организаций стандартного набора инструкций для представителей на местах, касающихся вопросов программной и оперативной координации на уровне страны.

С. Основы региональной и субрегиональной координации

68. В резолюции 50/120 о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея просит Генерального секретаря в консультации с государствами-членами и организациями системы Организации Объединенных Наций изучить пути углубления координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития на региональном и субрегиональном уровнях, включая пути усиления роли региональных комиссий и содействия национальному исполнению региональных программ. Данное директивное указание соответствует пункту 20 приложения к резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи 1977 года о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, в котором предусмотрено, в частности, что региональные комиссии должны осуществлять "коллективное руководство и нести коллективную ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне".

69. С учетом особенностей развития, характерных для соответствующих регионов, региональные комиссии утвердили принципы региональной координации и сотрудничества в областях своей компетенции. Например, за последние пять лет ЭСКАТО утвердила ряд таких принципов, включая Сеульский план действий по содействию промышленной перестройке в Азии и районе Тихого океана, Тегеранскую декларацию об укреплении регионального сотрудничества в области индустриализации на базе технологий в Азии и районе Тихого океана и программу регионального экономического сотрудничества в области передачи технологий, связанной с инвестициями.

70. ЭСКЗА содействует региональной координации и сотрудничеству по таким тематическим вопросам, как водные ресурсы, в частности, на основе структур, созданных межправительственными организациями в регионе, включая, в частности, специализированные учреждения Арабской лиги.

71. Генеральная Ассамблея определила программную основу для африканского региона, а именно новую программу Организации Объединенных Наций по обеспечению развития Африки в 90-е годы (НПООНРА), которая была подробно рассмотрена в отдельном докладе ОИГ¹⁶. На основе анализа

многих вариантов региональной политики и программ в Африке, а также координирующей роли ЭКА и других межправительственных организаций Африки, особенно Организации африканского единства (ОАЕ), в докладе ОИГ рекомендуется создание регионального механизма при участии ЭКА, других региональных организаций Африки и основных внешних партнеров с целью согласования региональной политики, стратегии и программ развития в целом, принятых в Африке и за ее пределами.

72. В европейском регионе ЭКЕ поддерживает тесное сотрудничество с рядом субрегиональных межправительственных групп, таких, как Организация экономического сотрудничества стран Черного моря (ОЭССЧМ), Центральноевропейская инициатива (ЦЕИ), Содружество независимых государств (СНГ) и Совет министров Балтийских государств.

73. В Латинской Америке и Карибском бассейне ЭКЛАК поддерживает и с годами укрепляет рабочие отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций с целью усиления координации политики сотрудничества в области развития или основ программирования на региональном и субрегиональном уровнях. Для сотрудничества и координации на субрегиональном уровне Комиссия создала также вспомогательные органы, такие, как Комитет по развитию и сотрудничеству стран Карибского бассейна (КДКК) и Комитет по экономическому сотрудничеству стран Центральной Америки (КЭСЦА), которые функционируют как органы по координации деятельности, связанной с развитием и сотрудничеством между странами в их соответствующих субрегионах. Кроме того, на основе соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи ЭКЛАК продолжает расширять и углублять на региональном уровне координацию и деятельность по оказанию взаимной поддержки совместно с Латиноамериканской экономической системой (СЕЛА), задача которой заключается в содействии региональному сотрудничеству, направленному на самостоятельное, независимое и комплексное развитие.

74. Помимо межсекторальных структур региональной координации и учреждений, поддерживаемых региональными комиссиями в соответствующих регионах, другие организации системы Организации Объединенных Наций также располагают региональными структурами в секторах своей компетенции. В каждом регионе, а также в каждой тематической области существуют совершенно различные процедуры координации программ с участием региональных комиссий и других членов системы. За небольшим исключением, региональные и субрегиональные структуры организаций не имеют аналогичную территориальную юрисдикцию и территориально не объединены с секретариатами региональных комиссий, как это требуется в соответствии с соглашениями о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями, и дополнительно указано в резолюции 32/197 Ассамблеи.

75. Кроме того, региональные комиссии должны быть главным форумом по вопросам развития для рассмотрения и согласования проектов различных секторальных и межсекторальных региональных программ организаций, прежде чем они будут утверждены руководящими органами. Следует отметить тот факт, что региональные и субрегиональные группы экономического сотрудничества и интеграции укрепляются практически во всех регионах как основные механизмы координации процесса развития. Например, в публикации ЮНКТАД о состоянии сотрудничества Юг-Юг¹⁷ перечислены около 50 таких групп и организаций, почти половина из которых в африканском регионе. За исключением региональных комиссий, системе Организации Объединенных Наций еще предстоит разработать согласованную стратегию сотрудничества с этими группами или организациями, что может оказаться наилучшим из возможных способов интеграции межстрановых программ организаций (см. рекомендацию 6).

V. МЕЖПРАВительСТВЕННАЯ СИСТЕМА

76. Вне всякого сомнения, изобилие структур в области развития, которыми располагают многосторонние организации, объясняется фрагментарностью на межправительственном уровне системы развития Организации Объединенных Наций. Хотя широкое разнообразие экспертных услуг, которыми располагают многие специализированные советы, органы и комитеты системы, можно считать источником потенциала, за десятилетия комплексное и практическое применение этих разнообразных экспертных услуг для оказания эффективного воздействия на проблемы в области развития в этой области оказалось недостаточным из-за отсутствия единого директивного руководства и скоординированного процесса разработки и утверждения программы/бюджета.

77. Хотя предыдущая деятельность по проведению реформы, проводимая в соответствии с резолюцией 32/197 (1977) Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, не привела к выполнению поставленных задач, настоящий процесс перестройки должен значительно укрепить функции контроля и координации соответствующих межправительственных органов, в частности Экономического и Социального Совета, в соответствии с соответствующими статьями Устава Организации Объединенных Наций. Например, в принятых Генеральной Ассамблеей после 1990 года резолюциях, таких, как 45/177, 45/264, 46/235, 48/162 и 50/227, касающихся мер по перестройке и активизации деятельности, подчеркивалось особо важное значение, которое государства-члены придают вопросам общесистемной координации; кроме того, Ассамблея наделила ЭКОСОС новыми механизмами и процедурами для эффективного осуществления ее функций координации.

78. Как правильно отмечено Генеральным секретарем в публикации "Повестка дня в целях развития", Экономический и Социальный Совет должен выступать в качестве комитета по рассмотрению вопросов оказания международной помощи в области развития, предоставляя регулярную возможность для доноров и получателей помощи обсуждать и оценивать программы и политику помощи. В рамках такой роли Совет должен функционировать как объединенный руководящий орган, с которым существующие руководящие органы фондов и программ Организации Объединенных Наций будут поддерживать связь для рассмотрения основных вопросов политики¹⁸.

79. Группа ЭКОСОС по координации периодически отбирает для обсуждения темы по вопросам координации, вытекающие из заседаний вспомогательных, основных органов и специализированных учреждений. В соответствии с пунктом 22(i) приложения I к резолюции 48/162 Генеральной Ассамблеи каждый исполнительный совет фондов и программ Организации Объединенных Наций обязан представлять ежегодные доклады Совету на его основной сессии, в который могут включаться рекомендации относительно улучшения координации на местах, а в пункте 36 этой же резолюции к Генеральному секретарю обращена просьба представлять Совету рекомендации о совершенствовании способов отчетности перед Советом, включая рекомендации о преимуществах введения системы комплексной отчетности в экономической, социальной и смежной областях.

80. В своей резолюции 1995/51 о директивных указаниях для фондов и программ Организации Объединенных Наций в отношении оперативной деятельности в целях развития Совет просил эти подразделения повысить степень взаимосвязанности своих страновых программ, в частности путем изучения возможности проведения совместных или следующих одно за другим совещаний исполнительных советов, когда это реально осуществимо, по страновым программам и за счет улучшения связи между своими страновыми программами и документами о национальных стратегиях, где они существуют, памятуя о необходимости сотрудничества между внешними донорами и фондами и программами Организации Объединенных Наций в этой области (пункт 6). В этой же резолюции он просит фонды и программы Организации Объединенных Наций в рамках объединенной консультативной группы по вопросам политики представить Совету через Генерального секретаря совместный доклад по вопросам, касающимся координации, сотрудничества и распределения функций, а также по другим вопросам, которые они сочтут уместными (пункт 10).

81. С учетом своих выводов в этом докладе и с целью поощрения исполнительных советов программ и фондов Организации Объединенных Наций тесным образом сотрудничать друг с другом Инспектор считает, что совместные совещания исполнительных советов для рассмотрения ДСС и документов о национальных программах и представление совместных или обобщенных докладов этими подразделениями Совету будут реально содействовать повышению согласованности подходов к проблемам развития как в центральных учреждениях, так и на местах. Возможность проведения совместных заседаний советов может в конечном счете быть реализована в специализированных учреждениях под эгидой группы Совета по координации; в этом случае каждое специализированное учреждение может быть представлено на таких совместных заседаниях назначенными членами бюро руководящего органа.

82. Совместные заседания позволят также рассматривать выполнение в рамках системы резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросам координации и ускорить прогресс с целью согласования программных циклов и оперативных норм и процедур в рамках системы. Совет может также выявлять пути стандартизации форматов для подготовки и разработки программ и бюджетов технического сотрудничества организаций, которые могут рассматриваться группой по координации в виде проекта с целью укрепления межорганизационных связей и согласованности между программами и бюджетами до их утверждения соответствующими руководящими органами системы.

83. В соответствии с резолюцией 1995/51 ЭКОСОС рассмотрение вопроса о практической возможности проведения совместных или следующих одно за другим совещаний исполнительных советов, а также сводных докладов, представляемых через Генерального секретаря Совету, считается шагом на пути к совершенствованию координации. По мнению Инспектора, следующим шагом будет создание объединенного исполнительного совета, функционирующего как комитет Совета при одновременном сохранении индивидуальности и мандата каждой соответствующей организации (см. рекомендацию 7).

СНОСКИ

¹В настоящем докладе используется термин "основа", который означает стандартный институциональный формат, механизм или справочную основу, используемую организациями и донорами для разработки, осуществления и оценки политики, стратегии и мероприятий по сотрудничеству в области развития.

²Investigation of the Relationship between Humanitarian Assistance and Peace-Keeping Operations (JIU/REP/95/6), and The Involvement of the United Nations System in Providing and Coordinating Humanitarian Assistance (JIU/REP/95/9).

³Документы Генеральной Ассамблеи A/48/689 от 29 ноября 1993 года; A/48/935 от 6 мая 1994 года и A/49/665 от 11 ноября 1994 года.

⁴Повестка дня для развития, доклад Генерального секретаря, документ A/48/935 Генеральной Ассамблеи, 6 мая 1994 года, пункт 213.

⁵Например: сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями (JIU/REP/92/1); The Revised Round Table Process (JIU/REP/92/4); Decentralization of Organizations within the United Nations System (JIU/REP/92/6); оценка новой программы Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы (JIU/REP/95/12).

⁶Документ A/50/202 Генеральной Ассамблеи от 7 сентября 1995 года.

⁷Резолюции Генеральной Ассамблеи 45/264 (1991); 46/235 (1992); и 48/162 (1993) и 50/227 (1996).

⁸Capacity building for Aid Coordination in the Least Developed Countries, Volume 1, UNDP central evaluation study No. 4/91, May 1991.

⁹См. доклад ОИГ, озаглавленный "Работа с НПО: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях, JIU/REP/93/1, пункт 36.

¹⁰The Revised Round Table Process, JIU/REP/92/4.

¹¹Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями (JIU/REP/92/1), пункт 47.

¹²Second United Nations Conference on the Least Developed Countries: "Aid Coordination and Effectiveness", UNCTAD, UNCLDC 11/4, 8 March 1990.

¹³1) Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи:

"Системе Организации Объединенных Наций на страновом уровне необходимо приспосабливаться к конкретным нуждам данной страны в области развития, а не к организационной структуре Организации Объединенных Наций (пункт 38(b));

2) резолюция 50/120 Генеральной Ассамблеи:

i) Генеральному секретарю следует "настоятельно призвать всех членов системы развития Организации Объединенных Наций давать четкие установки и

указания своим представителям в странах в целях содействия эффективному функционированию системы координаторов-резидентов" (пункт 37(d));

- ii) "... для содействия координации и более четкому разграничению функций необходимо на ранней стадии разработки информировать координаторов-резидентов о запланированных программных мероприятиях учреждений, фондов, программ и органов Организации Объединенных Наций (пункт 40);
- iii) "... комитеты местного уровня ... должны рассматривать вопросы основной деятельности, включая проекты страновых программ ... до их утверждения отдельными организациями ..." (пункт 41);
- iv) "подтверждает ... полномочия координаторов-резидентов ... предлагать ... главам фондов, программ и специализированных учреждений вносить коррективы в страновые программы ... в целях приведения их в соответствие с документами о страновых стратегиях" (пункт 42).

¹⁴См. документ ACC/1993/10, пункт 17(a).

¹⁵См., в частности, приложение III документа E/1993/73 и доклад по Inter-Agency Informal consultations on the Programme Approach and National Execution, Turin Centre, 1994.

¹⁶Доклад ОИГ, озаглавленный "Оценка новой программы Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы (НПООНРА): к более оперативному подходу", JIU/REP/95/12 или A/50/885.

¹⁷"State of South-South Cooperation; Statistical Pocket Book and Index of Cooperation Organization", UNCTAD, 1995.

¹⁸An Agenda for Development, Report of the Secretary-General, Доклад Генерального секретаря в цитируемом документе, пункт 45.
