



**Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1997/9
5 March 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Ежегодная сессия
12-23 мая 1997 года, Нью-Йорк
Пункт 5 предварительной повестки дня
ЮНФПА

**ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ
РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЦЕССА СОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММ ЮНФПА**

Доклад Директора-исполнителя

1. Исполнительный совет в своем решении 96/13, принятом на второй очередной сессии 1996 года, просил Директора-исполнителя представить на его ежегодной сессии 1997 года для рассмотрения Советом рекомендации в отношении процесса составления будущих страновых программ Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). В этом решении также содержалась просьба к Директору-исполнителю рассмотреть формат, содержание и сроки подготовки документации по страновой деятельности, представляющейся Исполнительному совету. На третьей очередной сессии 1996 года ЮНФПА представил новый формат предложений относительно его страновых программ, в котором был учтен ряд замечаний, высказанных членами Совета. Объем новой документации был в среднем на 40 процентов меньше ее объема в прошлом, в нее были включены данные, касающиеся решения 96/15 о новом подходе к выделению ресурсов ЮНФПА, и основное внимание в этих документах уделялось темам, представляющим наибольший интерес для Совета, включая информацию о результатах осуществления прошлых программ ЮНФПА, преимуществах Фонда по сравнению с другими донорами, запланированной стратегии осуществления предлагаемой программы, плане ее осуществления и ожидаемых результатах. На этой и последующих сессиях Совета члены Исполнительного совета положительно отозвались о новом формате, выдвинули некоторые конкретные предложения и обратились к Фонду с просьбой продолжать расширять охват вышеуказанных областей. С учетом такого широкого одобрения Директор-исполнитель предлагает сохранить этот формат для представления на рассмотрение Исполнительному совету предлагаемых страновых программ Фонда и продолжать работу по их совершенствованию.

2. Во второй части решения 96/13 содержалась просьба к Директору-исполнителю провести консультации с ПРООН и ЮНИСЕФ для рассмотрения путей согласования процесса составления страновых программ ЮНФПА с подобными процессами в указанных учреждениях. Хотя фактически процессы составления страновых программ в ПРООН и ЮНИСЕФ являются различными, имеется общий фактор, который, как представляется, служит основой для разработки каждого из них, а именно: стремление членов исполнительных советов более эффективно и на более раннем этапе участвовать в разработке страновых программ. Директор-исполнитель в полной мере осознает потребность в осуществлении процесса составления программ на основе более широкого участия. Поэтому Фонд рассмотрел свою процедуру составления программ с целью определения методов ее наиболее эффективного применения. При этом Фонд исходил из трех целей: а) содействие эффективному участию всех заинтересованных членов Исполнительного совета; б) соблюдение принципов многосторонности; с) уменьшение административного бремени ЮНФПА, с тем чтобы возможно больший объем ресурсов Фонда выделялся собственно на осуществление программ.

Участие членов Совета

3. ЮНФПА всегда поощрял и стремился обеспечить эффективное сотрудничество правительств стран-членов в разработке программ и в процессе их утверждения. Такое участие может быть наиболее эффективным, когда оно является результатом подлинного сотрудничества между Фондом и правительствами государств-членов и когда наступило время для обстоятельного рассмотрения рекомендаций и их включения в разработанную программу. Поэтому для достижения этих целей и обеспечения максимального воздействия на сами программы любое участие должно обеспечиваться на возможно более раннем этапе процесса составления программ. По мнению Фонда, этого наилучшим образом можно достичь за счет привлечения правительств государств-членов к участию в деятельности по обзору программ и разработке стратегий (ОПРС), которая является самым ранним этапом разработки программ.

4. С учетом процедур осуществления цикла подготовки программ в ЮНФПА не ясно, будут ли модели подготовки программ, используемые некоторыми из ее организаций-партнеров, столь же действенными при достижении цели обеспечения эффективного участия и столь же эффективными с точки зрения затрат в деле использования управлеченческих ресурсов. Например, в рамках существующей в ЮНИСЕФ системы члены Исполнительного совета представляют замечания по предлагаемой стратегии осуществления новой программы приблизительно за год до начала нового программного цикла и затем утверждают скорректированную программу на основе "отсутствия возражений" на сессии Совета непосредственно перед началом осуществления программы. Фактически, это требует осуществления двухэтапного процесса подготовки программ, который заключается, во-первых, в разработке стратегии, которая может быть одобрена Советом или нет, и затем в представлении программы. До настоящего времени этот второй этап носил в ЮНИСЕФ главным образом условный характер: в 1996 году только одна из 40 программ, предложенных на 1997 год, обсуждалась на сентябрьском заседании Совета. Вместе с тем, секретариат ЮНИСЕФ провел значительную работу по подготовке 40 страновых документов для этой сессии. Такой процесс двойного рассмотрения создал бы значительное бремя для ресурсов такой небольшой организации, как ЮНФПА, как с точки зрения составления программ на местах и в штаб-квартире, так и с точки зрения составления и обработки документов по программам для рассмотрения Исполнительным советом.

5. Процедура, установленная для ПРООН в решении 96/7 Исполнительного совета, требует от Администратора ПРООН "своевременного" определения страновых рамок сотрудничества. Они затем рассматриваются Советом только при наличии заблаговременно представленной письменной просьбы пяти членов Совета. Это новая процедура, и пока не ясно, предоставляет ли она членам Совета достаточные возможности для обеспечения их участия в разработке предлагаемой программы. Это

особенно справедливо в том случае, когда данное участие обеспечивается в ходе краткого заседания Совета, в течение которого может обсуждаться несколько программ. Как правило, замечания, высказываемые в ходе этих заседаний Совета, имеют в определенном смысле общий характер и, кроме этого, члены Совета иногда высказывают различные точки зрения по вариантам осуществления программ. В настоящее время нет механизма урегулирования таких разногласий в рамках Совета, и не всегда ясно, каким образом в рамках программы можно учесть все точки зрения. Мало времени для проведения диалога и согласования различных мнений, что является одной из сильных сторон применяемой в ЮНФПА процедуры ОПРС.

6. Применяемый в настоящее время в Фонде процесс подготовки программ неизбежно занимает период в несколько месяцев. Это включает проведение среднесрочного обзора и осуществление процедуры ОПРС, на что, как правило, уходит приблизительно 18 месяцев перед тем, как будет начато осуществление новой программы. В рамках модели ЮНИСЕФ этот процесс было бы необходимо начинать гораздо раньше с целью подготовки стратегии для рассмотрения Советом за год до начала осуществления предлагаемой программы. Циклы программирования в Фонде составляют, как правило, от четырех до пяти лет; это означает, что разработка новой программы вполне может начаться в ходе осуществления предыдущей программы до того, когда фактически будет накоплен достаточный опыт, позволяющий разработать рекомендации для следующего цикла. С точки зрения практической целесообразности значительная часть деятельности по программам зачастую осуществляется в ходе второй части цикла в связи с необходимостью заложения основ в течение начального этапа осуществления программы. Уже в ходе осуществления цикла зачастую ощущается нехватка времени для надлежащей оценки достижений и трудностей при разработке новой программы. Было бы неразумно в еще большей степени предопределять этот процесс.

7. По всем этим причинам Фонд считает, что наиболее динамичным методом разработки процесса составления программ, основанного на более широком участии, является более раннее привлечение представителей правительств государств-членов к тщательному рассмотрению всех вкладов с учетом приоритетов национального развития страны, на которую ориентирована программа, и в рамках диалога с правительством этой страны в период фактической разработки программы, т.е. в ходе ОПРС. Это можно было бы делать при полной уверенности в том, что предложения правительств государств-членов будут также доводиться до сведения их представителей в Исполнительном совете, который затем предоставит членам Совета возможность обеспечивать эффективный контроль и надзор. В этом случае Совет имел бы гораздо более обстоятельную основу, в отличие от той, которую иногда удается обеспечить в настоящее время, для вынесения своих заключений и обоснования своего окончательного утверждения или отклонения предлагаемой страновой программы. Это способствовало бы внесению правительствами государств-членов подлинного вклада в осуществление программы.

Принципы многосторонности

8. Весьма сильная сторона ЮНФПА в деле оказания помощи в областях, касающихся народонаселения и репродуктивного здоровья, заключается в том, что Фонд является главной действующей в данной области многосторонней организацией, которая имеет все плюсы, связанные с ее нейтралитетом, сравнительными преимуществами, всемирным охватом, специальными знаниями и опытом, обусловленными двадцатипятилетней деятельностью в области составления программ. При осуществлении своего мандата и содействии достижению целей Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) Фонд в полной мере учитывает следующие положения резолюции 50/120 Генеральной Ассамблеи, согласно которым "основными чертами оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций должны быть, в частности, ее универсальность, добровольный и безвозмездный характер, нейтральность и многосторонность, а также способность гибко реагировать на потребности развивающихся стран и что оперативная

деятельность системы Организации Объединенных Наций осуществляется в интересах развивающихся стран, по просьбе этих стран и в соответствии с их собственной политикой и приоритетами в области развития". Наряду с логической и основной разработкой страновой программы старатальное формирование чувства причастности ко всем мероприятиям, предлагаемым страной осуществления программы, имеет исключительно важное значение для обеспечения конечного успеха осуществления программы. Страновая программа должна быть технически обоснована, и в ней должны учитываться потребности, пожелания и возможности соответствующей страны по осуществлению Программы действий МКНР. По мнению Фонда, предлагаемая процедура может обеспечить достижение этой цели.

Ограничение административного бремени

9. Процесс составления программ неизбежно занимает много времени и требует проведения значительной консультационной работы между правительством и ЮНФПА, другими партнерами по процессу развития, техническими экспертами, учреждениями- исполнителями и членами Исполнительного совета. Для этого также требуется проведение многочисленных консультаций и совещаний в рамках собственно ЮНФПА, а также значительного объема подготовительной работы. По мнению Директора-исполнителя, увеличение числа докладов, которые готовятся для Исполнительного совета, необязательно придаст большую эффективность весьма желательному вкладу Совета в разработку программ, но безусловно приведет к увеличению объема времени и финансовых ресурсов, которые Фонд тратит на подготовку документации. Это то время и те финансовые средства, которые при применении более разумного подхода можно было бы выделять на осуществление собственно программ. Более активное участие государств-членов в процессе ОПРС несомненно приведет к умеренному увеличению объема административной деятельности на местах, однако результаты будут более ощутимыми, а расходы – менее значительными по сравнению с теми случаями, когда Совет требует составления всех предлагаемых страновых программ Фонда на основе двухэтапного подхода.

Предлагаемый процесс составления программ

10. В связи с этим ЮНФПА предлагает более регулярно "открывать" свой процесс ОПРС для более широкого участия заинтересованных правительств государств-членов. В связи с этим все государства-члены Исполнительного совета будут заблаговременно уведомляться о запланированных мероприятиях по линии ОПРС, и им будет направляться просьба принять активное участие в этой деятельности. С этой целью всем представителям ЮНФПА будут направляться соответствующие указания. В новых руководящих принципах относительно составления программ, которые разрабатываются в настоящее время, это соображение будет учтено в рамках официальной структуры функций отделений на местах. В этих указаниях будет подчеркнуто, что представители должны предоставлять посольствам и/или отделениям на местах учреждений по вопросам развития достаточное время для планирования своего участия. Вклад заинтересованных правительств государств-членов будет рассматриваться в качестве неотъемлемой части деятельности по линии ОПРС. Государствам-членам также будет настоятельно предлагаться препровождать свои рекомендации постоянным представительствам в Нью-Йорке, с тем чтобы каждая новая программа могла быть рассмотрена с учетом предложений, выдвинутых на местах, для обеспечения учета всех возможных предложений.

11. Как и в прошлом, деятельность по линии ОПРС будет предусматривать проведение обстоятельных консультаций и участие правительства страны осуществления программы, при этом будет определяться ее сфера для учета потребностей и приоритетов правительства. После разработки проекта программы правительство и Фонд будут сотрудничать друг с другом в целях выработки согласованного варианта для его представления на рассмотрение Исполнительного совета.

В соответствии с моделью, которая в настоящее время используется ПРООН, любая программа будет подробно обсуждаться Исполнительным советом при получении соответствующей просьбы со стороны пяти членов Совета. Фонд будет готов обстоятельно обсудить любую программу и предпримет все возможные усилия для обеспечения участия соответствующих представителей ЮНФПА как в официальных, так и неофициальных заседаниях во время сессий Исполнительного совета. Любой дополнительный вклад, который вносится в ходе заседаний Совета и который одобряется Советом полного состава, будет учитываться в указаниях, даваемых представителям ЮНФПА для их ориентировки при разработке ими деятельности по программам.

12. Исполнительный директор считает, что процедура обеспечения активного и систематического участия заинтересованных правительств государств-членов в процессе составления программ на местах позволит достичь ряд искомых целей. Кроме этого, такой процесс обеспечил бы возможности для реального участия государств-членов в процессе составления программ, что повысило бы эффективность разработки программ. Предлагаемая процедура также позволила бы обеспечить рационализацию подготовительного процесса и таким образом свести к минимуму объем затрат.

Рекомендация

13. Директор-исполнитель рекомендует Исполнительному совету одобрить продолжение использования нынешнего формата для подготовки документации по страновым программам, но при этом подчеркивает, что при подготовке этой документации следует учитывать необходимость обеспечения четкого и аналитического изложения вопросов, представляющих наибольшее значение для Совета, как об этом говорится в пункте 1 настоящего доклада. Директор-исполнитель далее рекомендует, чтобы Совет одобрил процедуру составления программ, предусматривающую участие членов Исполнительного совета в деятельности по обзору программ и разработке стратегий (ОПРС), и чтобы предлагаемые программы рассматривались на сессиях Исполнительного совета в соответствии с процедурой "отсутствия возражений".
