



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

Distr.: General  
10 March 2000  
Russian  
Original: English

---

**Вторая очередная сессия 2000 года  
3–7 апреля 2000 года, Нью-Йорк  
Пункт 8 предварительной повестки дня  
Оценка взаимосвязи между Управлением  
Организации Объединенных Наций  
по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и  
Программой развития Организации  
Объединенных Наций (ПРООН)**

**Оценка взаимосвязи между Управлением Организации  
Объединенных Наций по обслуживанию проектов  
(ЮНОПС) и Программой развития Организации  
Объединенных Наций (ПРООН)**

**Записка Администратора**

1. Администратор желает довести до сведения Исполнительного совета, что информация об оценке взаимосвязи между Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) будет представлена членам Совета на английском, испанском и французском языках.
2. До поступления материалов о результатах этой оценки на трех рабочих языках и в целях содействия обсуждениям на нынешней сессии в приложении к настоящему документу представлено резюме<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Полный текст материалов о результатах оценки опубликован на Web-сайте Исполнительного совета, и его можно получить в печатном виде, обратившись с просьбой в секретариат Исполнительного совета (телефон (212) 906-5749).

## Приложение

### **Резюме результатов оценки взаимосвязи между Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)**

1. В рамках оценки рассматривается взаимосвязь между Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) спустя приблизительно пять лет после того, как эти два учреждения были разделены, и представлены рекомендации, которые, как хочется надеяться, будут содействовать улучшению их рабочего взаимодействия. Эта оценка проводилась по просьбе Бюро по оценке ПРООН, и на всех этапах она осуществлялась в тесных консультациях с ЮНОПС. Группа по оценке включала четырех независимых экспертов.

2. Выводы оценки основываются на результатах обстоятельных консультаций с ПРООН и ЮНОПС, проходивших в Нью-Йорке в мае, октябре и ноябре 1999 года. Группа по оценке посетила 11 страновых отделений во всех регионах. В каждой стране она встречалась с сотрудниками ПРООН и ЮНОПС, должностными лицами правительств и представителями доноров и международных финансовых учреждений. Группа также посетила Региональное отделение ЮНОПС в Азии (Куала-Лумпур), имплементационный орган ЮНОПС в Найроби и отделение Отдела ЮНОПС по вопросам восстановления и социальной устойчивости в Гватемале. Консультации проводились с подразделениями ПРООН и ЮНОПС, базирующимися в Женеве и Копенгагене, и со специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций в Женеве. Консультации также проводились с рядом членов Исполнительного совета, представляющих как правительства стран-доноров, так и правительства принимающих стран. Выводы и рекомендации оценки были представлены Администратору, Директору-исполнителю ЮНОПС и членам Комитета по координации и управлению (ККУ) в феврале 2000 года.

3. С тем чтобы получить представление о взаимодействии, налаженном между ПРООН и ЮНОПС, группа по оценке применяла широкий подход, который предусматривал рассмотрение не только тех вопросов, которые непосредственно затрагивают такое взаимодействие, но также и организационной основы обоих учреждений. Большое число факторов, отражающихся на их взаимодействии, связано с его восприятием, например, широко распространенное недоверие и непонимание; некоторые проблемы носят практический характер, например, проблема отсутствия четкого разграничения между двумя учреждениями.

4. Ниже излагаются основные выводы оценки:

- между ПРООН и ЮНОПС осуществляется эффективное сотрудничество как в штаб-квартире, так и на местах в тех случаях, когда существует четкое понимание соответствующих функций и возможных общих

интересов, а также налажены эффективные личные контакты. В других случаях обе стороны не удовлетворены деятельностью друг друга.

- ЮНОПС по-прежнему сильно зависит от ПРООН как от источника финансирования большей части его деятельности, а также в плане поддержки, оказываемой страновыми отделениями ПРООН. Значительный объем работы также был передан от Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), в то время как другие органы системы Организации Объединенных Наций передали лишь незначительный объем своих функций.
- Отношения между двумя учреждениями в значительной степени характеризуются недоверием и непониманием с обеих сторон. Во многом это обусловлено тем фактом, что на корпоративном уровне соответствующие функции и обязанности ПРООН и ЮНОПС никогда не были четко определены, ни во время разделения, ни позже. Созданные механизмы надзора и координации — Комитет по координации и управлению и Консультативная группа пользователей — функционировали неадекватно.
- Для деятельности двух учреждений характерно дублирование. Оба учреждения могут выполнять проекты — ЮНОПС как агент-исполнитель для ПРООН, а ПРООН — самостоятельно, непосредственно осуществляя проекты, или, фактически, выступая в качестве учреждения, оказывающего поддержку по вопросам национального исполнения. В ряде областей, особенно в том, что касается кризисных и постконфликтных ситуаций, оба учреждения выполняют дублирующие функции.
- Оба учреждения с трудом признают роли друг друга: ПРООН — в том, что касается ЮНОПС как основного учреждения-исполнителя в рамках системы Организации Объединенных Наций, а ЮНОПС — в том, что касается ПРООН, как его основного источника финансовых средств.
- В системах финансовой отчетности обоих учреждений имеются значительные недостатки, в том числе в плане соблюдения установленных сроков и, в частности, явной несовместимости этих систем. Это положение привело к возникновению напряженности в отношениях между ПРООН и ЮНОПС. Слабость систем финансовой отчетности обоих учреждений также вызвала большую обеспокоенность у клиентов и доноров. Что касается средств, предоставленных ПРООН в рамках целевых фондов или соглашений об управленческих услугах, то эти недостатки, присущие системе финансовой отчетности, могут нанести ущерб деятельности по мобилизации ресурсов.
- Бюджетные сокращения на протяжении последних 10 лет существенно ослабили структуру страновых отделений ПРООН. В среднем число международных сотрудников, находящихся в распоряжении ПРООН, сократилось наполовину: с более чем четырех в 1990 году до двух или менее в 1998 году. В среднем число национальных сотрудников в расчете на одно страновое отделение сократилось приблизительно на 35 процентов. Определенным образом эти сокращения вынуждают страновые отделения выбирать такие формы исполнения, которые обеспечивают им доступ к дополнительным внебюджетным ресурсам, с

одной стороны, а, с другой стороны, ограничивают участие ЮНОПС в процессе осуществления программ.

- Бюджетные сокращения также оказывают негативное воздействие на деятельность большого числа страновых отделений ПРООН; в свою очередь, это сказывается на их отношениях с ЮНОПС. В то же время некоторые страновые отделения продолжают функционировать эффективно.
  - ЮНОПС играет ограниченную, но все более активную роль в деле оказания поддержки национальному исполнению.
  - Деятельность ЮНОПС по предоставлению услуг носит нерегулярный характер. В процессе управления программами/проектами ЮНОПС возникают определенные проблемы, в частности в том, что касается поддержки, возможно, по причине стремительного роста числа проектов и объема услуг (45 процентов в период с 1995 года по 1998 год) и числа сотрудников. Эти недостатки в деятельности ЮНОПС привели к возникновению напряженности между обоими учреждениями.
  - ЮНОПС занимается вопросами возмещения затрат на поддержку, оказываемую страновыми отделениями ПРООН, на нерегулярной основе и не обеспечивает при этом транспарентности. Сборы ПРООН за услуги, предоставляемые ЮНОПС в централизованном порядке, также не являются транспарентными.
  - Транспарентность также не обеспечивается процедурами, при помощи которых ЮНОПС определяет размер платы, взимаемой со своих клиентов. Многие клиенты ЮНОПС, включая правительства и доноров, не видят и не понимают, каким образом увязываются предоставляемые услуги и взимаемая за них плата.
5. В рамках оценки были рассмотрены четыре следующих альтернативных варианта, которые могли бы регулировать будущие отношения между ПРООН и ЮНОПС:
- ЮНОПС становится полностью независимым учреждением;
  - ЮНОПС реинтегрируется в состав ПРООН;
  - ЮНОПС входит в состав Секретариата Организации Объединенных Наций;
  - ЮНОПС остается «самостоятельным и специализированным подразделением», как и в настоящее время, однако при этом четко определяются его взаимоотношения с ПРООН.
6. Группа по оценке рекомендует принять последний вариант.
7. Группа по оценке выявила ряд областей, в которых существует настоятельная необходимость принятия конкретных мер. Она полностью уверена в том, что эти меры будут содействовать созданию таких условий, которые необходимы для установления надлежащих партнерских отношений между двумя учреждениями.
8. В то же время группа по оценке хотела бы подчеркнуть, что, если высшее руководство обоих учреждений не будет привержено делу устранения чувства

недоверия и непонимания, можно будет добиться лишь ограниченных результатов. Для продвижения вперед будет необходимо, чтобы высшее руководство обоих учреждений продемонстрировало искреннюю заинтересованность в налаживании плодотворного сотрудничества и передаче соответствующего настроения их сотрудникам. На деле, если ПРООН и ЮНОПС будут работать сообща в духе взаимной поддержки и доверия, удастся обеспечить значительную степень взаимодополняемости.

9. Группа по оценке определила следующие шесть основных областей, в которых существует настоятельная необходимость принятия соответствующих мер:

1. определение соответствующих функций и круга ведения;
  2. организационные соглашения;
  3. мобилизация ресурсов и передача дел от других подразделений;
  4. формы исполнения;
  5. принципы финансирования для страновых отделений;
  6. административные и управленческие вопросы.
10. Ниже излагаются рекомендации группы по оценке в отношении каждой из этих шести областей.

## **1. Определение функций и круга ведения**

### **Рекомендация 1. Статус ЮНОПС**

11. Следует сохранить нынешний статус ЮНОПС в качестве «самостоятельного и специализированного подразделения», функционирующего на основе «самофинансирования» и связанного с ПРООН. ЮНОПС должно полностью отвечать за вопросы своего внутреннего управления (см. раздел 4 оценки).

### **Рекомендация 2. Распределение обязанностей**

12. Рекомендуется, чтобы:

а) ККУ надлежит в срочном порядке определить и разграничить функции и обязанности ПРООН и ЮНОПС в целях максимального сокращения числа разногласий и противоречий. Возможно, ККУ следует также поставить этот вопрос перед Исполнительным советом (см. пункт 175 оценки);

б) необходимо устранить дублирование деятельности двух учреждений, являющееся причиной разногласий. Одним из примеров такого дублирования служит деятельность в связи с кризисными и постконфликтными ситуациями, в рамках которой, как представляется, Отдел оперативной ликвидации последствий стихийных бедствий ПРООН и Отдел по вопросам восстановления и социальной устойчивости ЮНОПС, как представляется, выполняют аналогичные задачи (см. пункт 161 оценки);

с) ПРООН и ЮНОПС следует в срочном порядке заключить резервные соглашения, предусмотренные в меморандуме о договоренности 1997 года. Их

следует дополнительно доработать в подробных процедурных руководствах с четким указанием обязанностей и полномочий обеих сторон на всех уровнях, включая подробные указания в отношении принятия решений, отчетности и сбора, обработки и распространения информации (см. пункты 156 и 163 оценки);

d) в консультации с ПРООН Директору-исполнителю ЮНОПС следует дать четкие указания в отношении конкретных функций представителя-резидента ПРООН в его/ее качестве представителя ЮНОПС (см. пункт 224 оценки).

## 2. Организационные соглашения

### Рекомендация 3. Комитет по координации и управлению

13. Необходимо создать организационную структуру для укрепления сотрудничества и партнерских отношений между ПРООН и ЮНОПС. В этой связи рекомендуется, сохранить ККУ, внося некоторые изменения в его нынешнюю структуру в соответствии с решениями, принятыми во время его создания. В частности, необходимо, чтобы: а) Исполнительный совет обеспечивал общее стратегическое руководство ЮНОПС и контроль за его деятельностью; б) Генеральный секретарь обеспечивал, по мере необходимости, надзор и руководство в целях обеспечения осуществления решений Исполнительного совета; и с) Директор-исполнитель, под руководством Генерального секретаря, отвечал за управление ЮНОПС. Следует отметить, что Генеральный секретарь делегировал Комитету по координации и управлению (ККУ) его функции по надзору и руководству.

14. Группа по оценке рассмотрела три варианта, касающиеся ККУ:

**Вариант 1.** В ККУ Администратор по-прежнему выполняет функции Председателя, а Директор-исполнитель ЮНОПС становится полноправным членом Комитета. В круг ведения ЮНОПС включаются вопросы, стоящие в повестке дня Исполнительного совета, которыми оно будет заниматься самостоятельно. Однако документация, представляемая ЮНОПС Исполнительному совету, будет рассматриваться ККУ, и замечания Комитета будут включаться в качестве добавления к таким документам. В соответствии с этим вариантом ККУ будет по-прежнему выполнять функции по надзору, делегированные Генеральным секретарем, в целях обеспечения выполнения решений Исполнительного совета. Кроме того, одна из основных функций ККУ будет заключаться в укреплении сотрудничества и партнерских отношений между ПРООН и ЮНОПС;

**Вариант 2.** Нынешняя структура ККУ сохраняется неизменной: Администратор по-прежнему выполняет функции Председателя, Директор-исполнитель — функции секретаря Комитета. Однако в круг ведения ЮНОПС включаются вопросы, стоящие в повестке дня Исполнительного совета, которыми оно будет заниматься самостоятельно. Документация, представляемая ЮНОПС Исполнительному совету, будет рассматриваться ККУ, и замечания Комитета будут включаться в качестве добавления к таким документам. Во всех других аспектах этот вариант идентичен варианту 1;

**Вариант 3.** Нынешний членский состав ККУ расширяется путем включения в его состав председателя, не связанного ни с одной из этих организаций (который, например, может являться заместителем Генерального секретаря), и Директор-исполнитель ЮНОПС становится полноправным членом. По всем другим аспектам этот вариант идентичен варианту 1.

15. Группа по оценке сделала вывод о том, что, как представляется, вариант № 1 скорее всего позволит укрепить дух доверия, сотрудничества и партнерства между двумя организациями. Поэтому она рекомендует принять этот вариант.

16. Во всей трех вариантах также рекомендуется, чтобы сессии ККУ проводились четыре раза в год до проведения сессии Исполнительного совета. Комитет должен функционировать при поддержке рабочей группы (т.е. подкомитета), которой следует проводить заседание раз в месяц для обмена информацией на регулярной основе, в целях укрепления сотрудничества (например, путем выявления общих возможностей и урегулирования существующих и потенциальных разногласий), а также для проработки вопросов, представляемых на рассмотрение ККУ, и принятия последующих мер по осуществлению решений ККУ и Исполнительного совета (см. пункт 174 оценки).

#### **Рекомендация 4. Консультативная группа пользователей**

17. Рекомендуется сохранить Консультативную группу пользователей. Ее заседания следует созывать и проводить под председательством Директора-исполнителя ЮНОПС, с тем чтобы она могла выполнять функции регулярного форума для проведения консультаций между ЮНОПС и его клиентами. Ей следует проводить заседания по крайней мере один раз в год (пункт 178 оценки).

### **3. Мобилизация ресурсов и передача дел от других подразделений**

#### **Рекомендация 5. Мобилизация ресурсов**

18. В качестве учреждения, функционирующего на основе самофинансирования, ЮНОПС следует разрешить мобилизовывать средства и ресурсы на цели осуществления мероприятий, имеющих отношение к повестке дня ПРООН в области развития, но только, как это строго предписано, после проведения консультаций и в сотрудничестве с ПРООН. Ресурсы, мобилизованные при помощи таких усилий следует проводить через ПРООН и учитывать в качестве ресурсов ПРООН на отдельном счете ЮНОПС (см. раздел 5.3 оценки).

### **4. Формы исполнения**

#### **Рекомендация 6. Формы исполнения**

19. Рекомендуется, чтобы:

а) страновые отделения строго соблюдали недавно принятые руководящие принципы ПРООН в отношении национального исполнения программ ПРООН и управляемых ПРООН фондов. По мере необходимости, для поддержки национальных органов власти следует использовать сотрудничающие учреждения. Следует решительно отказаться от практики создания групп вспомогательного обслуживания проектов, связанных с отделениями на местах, для выполнения функций, которые, как правило, должны осуществлять национальные власти. Однако в случае тех стран, которые полностью финансируют управляемые ПРООН программы в рамках существующих соглашений о совместном покрытии расходов, ПРООН следует разрешить продолжать использовать нынешние механизмы осуществления (см. раздел 5.4 оценки);

б) во всех случаях ПРООН следует стремиться выявлять на конкурсной основе наиболее эффективных с точки зрения затрат и результатов исполнителей (государственные органы, ЮНОПС, специализированные учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации (НПО) и т.д.). Практику непосредственного исполнения следует применять только в тех случаях, когда нет какого-либо другого учреждения-исполнителя, способного выполнить проект и желающего сделать это. Необходимо обеспечивать строгое соблюдение этого принципа, что в настоящее время является одним из четырех условий непосредственного исполнения (см. раздел 5.4 оценки);

с) для каждого проекта в матрице управления проектами следует четко определить соответствующие обязанности ПРООН и учреждения-исполнителя (см. пункты 164 и 165 и приложение 4 оценки).

## **5. Принципы финансирования для страновых отделений**

### **Рекомендация 7. Принципы финансирования для страновых отделений**

20. Рекомендуется, чтобы:

а) ПРООН приняла меры для обеспечения того, чтобы ее страновые отделения располагали адекватным потенциалом для выполнения функций по программированию и координации. Для каждого странового отделения следует определить минимальное число сотрудников, в зависимости от масштаба страновой программы, для выполнения основных функций ПРООН. Только эти основные сотрудники должны финансироваться за счет средств регулярного бюджета (см. раздел 5.5 оценки);

б) функции по контролю за ходом осуществления проектов финансировались из бюджетов проектов, как это имеет место в настоящее время в случае с оценкой (см. раздел 5.5 оценки);

с) все административные вспомогательные мероприятия, связанные с проектами, учреждениями-исполнителями и специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций осуществлялись только на основе возмещения по полной стоимости этих услуг. Эти затраты следует согласовывать в ходе переговоров между страновым отделением и соответствующим исполнителем с учетом общих принципов и упрощенных формул. Однако для этого потребуются усовершенствовать



существующие системы бухгалтерской отчетности. Как правило, компенсация будет выплачиваться заблаговременно непосредственно страновым отделением (см. раздел 5.5 оценки);

d) страновое отделение полностью контролировало использование своих внебюджетных ресурсов, которые, в соответствии с предлагаемыми договоренностями, будут непосредственно предоставляться ему, и оно должно отвечать за их использование (см. раздел 5.5 оценки).

## **6. Административно-управленческие вопросы**

### **Рекомендация 8. Финансовая отчетность**

21. Рекомендуется, чтобы как ПРООН, так и ЮНОПС в срочном порядке пересмотрели свои системы финансовой отчетности в целях обеспечения полной совместимости этих систем и удовлетворения потребностей правительств, доноров и других клиентов в точной, своевременной и всеобъемлющей информации (см. пункты 214, 215 и 216 оценки).

### **Рекомендация 9. Административные вопросы**

22. Рекомендуется, чтобы:

a) как ПРООН, так и ЮНОПС пересмотрели свои механизмы осуществления программ/предоставления услуг в целях повышения степени сбалансированности мероприятий, осуществляемых штаб-квартирами и мероприятий, осуществляемых отделениями на местах (см. пункты 219 и 222 оценки);

b) ЮНОПС укрепило его потенциал в области управления проектами, включая его возможности оказывать адекватную поддержку своему персоналу по проектам (см. пункт 223 оценки);

c) ЮНОПС пересмотрело свои механизмы определения размера взимаемой платы в целях повышения степени прозрачности и обеспечения их более глубокого понимания со стороны клиентов ЮНОПС (см. пункт 226 оценки).

23. Дополнительные рекомендации и предложения, в основном затрагивающие административные вопросы, содержатся в разделе 5 оценки.