



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

Distr.: General
5 May 2000
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2000 года
13–23 июня 2000 года, Женева
Пункт 6 предварительной повестки дня
ЮНФПА

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

Процесс утверждения страновых программ ЮНФПА

Доклад Директора-исполнителя

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Процесс составления программ	3
III. Накопленный опыт	6
IV. Прогресс в деле достижения целей в области согласования	10
V. Выводы	12
VI. Рекомендация	14

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Исполнительному совету в соответствии с решением 97/12, в котором, в частности, содержится просьба о проведении обзора функционирования изложенных в этом решении механизмов и подготовке доклада для представления Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2000 года.

2. В решении 97/12 содержится просьба о том, чтобы при составлении программ ЮНФПА учитывались следующие моменты, исходя из необходимости уменьшения административного бремени:

а) в ходе процесса обзора программ и разработки стратегий (ОПРС) ЮНФПА будет проводить для заинтересованных сторон брифинги на местах по новым формам финансирования;

б) ЮНФПА подготовит резюме процесса обзора программ и разработки стратегий (ОПРС) (страновые рекомендации), в котором найдут отражение: i) предлагаемые стратегические меры и их обоснование; ii) сравнительные преимущества ЮНФПА в области народонаселения и взаимодополняемость его деятельности и деятельности других участников и iii) возможные тематические области, а также постоянный учет опыта, накопленного при осуществлении других программ;

с) секретариат ознакомит со страновой рекомендацией, по их просьбе, всех членов ЮНФПА, которые могут представить свои мнения в отношении этой рекомендации в течение шести недель с момента ее получения, что будет учтено секретариатом в ходе дальнейшей разработки программы; ЮНФПА информирует Исполнительный совет об этом процессе; эти мнения будут также доведены до сведения, по их просьбе, всех членов Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения; если потребуются, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения может организовать в штаб-квартире обсуждение с участием представителей страны осуществления программы.

3. Принятие этого решения преследовало цель упорядочить процесс составления программ Фонда, одновременно создавая механизм, который позволит всем членам ЮНФПА (далее — страны-члены) более эффективно и на более ранних этапах участвовать в разработке страновых программ ЮНФПА. В этом решении Исполнительный совет постановил, что страновые программы будут рассматриваться для целей утверждения Исполнительным советом без обсуждения, если только, как правило за две недели до начала сессии, не менее двух членов не обратятся с письменной просьбой о проведении такого обсуждения. В решении 97/12 Исполнительный совет также просил, чтобы в представляемых Исполнительному совету страновых программах содержалось четкое изложение целей, планируемых мероприятий (по каждой подпрограмме), финансовых параметров и показателей, с помощью которых ЮНФПА будет оценивать степень исполнения, эффективности и воздействия программ. Далее Исполнительный совет рекомендовал, чтобы усилия по разработке согласованных механизмов составления страновых программ в рамках системы Организации Объединенных Наций по возможности координировались и согласовывались с другими фондами и программами.

4. Настоящий доклад содержит обзор нынешнего процесса составления программ Фонда, который изложен в разделе II; в разделе III нашел отражение накопленный опыт; в разделе IV сообщается о прогрессе, достигнутом в отношении согласования целей, как это предусмотрено в решении 97/12; раздел V содержит выводы, а раздел VI — рекомендацию.

5. При подготовке настоящего доклада ЮНФПА проанализировал информацию из различных источников. В декабре 1999 года ЮНФПА провел обзор порядка соблюдения конкретных аспектов своих новых руководящих принципов составления программ, включая порядок разработки и утверждения страновых программ в штаб-квартире и привлечения стран-членов к этому процессу. Обзором были охвачены все те страновые отделения, которые разработали новые страновые программы с момента принятия решения 97/12 в мае 1997 года. Из 43 таких страновых отделений ответили 38. Настоящий доклад составлен прежде всего на основе этой информации. Следует отметить, что, по данным обследования, некоторые страновые отделения начали процесс предварительного составления программ до выхода новых руководящих принципов в отношении составления программ в ноябре 1999 года.

6. С момента выхода руководящих принципов в отношении составления программ в 1997 году штаб-квартира ЮНФПА предлагает пользователям этих руководящих принципов представлять свои комментарии по поводу качества таких механизмов составления программ. Эти комментарии также были использованы для подготовки настоящего доклада. Кроме того, оперативные соображения, в частности, обсуждались в рамках субрегиональных совещаний и других форумов, при этом в ЮНФПА был создан механизм получения и систематизированного рассмотрения замечаний различных подразделений Фонда, как в штаб-квартире, так и на местах, по вопросам, которые могут потребовать дальнейшего изучения в интересах совершенствования политики и процедуры ЮНФПА в области составления программ. Помимо этого, обзоры осуществления политики (ООП), проведенные Управлением по надзору и оценке (УНО) Фонда, а также страновые технико-экономические обоснования, проведенные Управлением по вопросам опирающегося на результаты управления (УОРУ) в качестве более общих усилий по выявлению институциональных потребностей Фонда в контексте внедрения ориентированного на результаты подхода и многолетних рамок финансирования (МРФ), стали ценным вкладом в этот текущий процесс. Использовались также результаты проведенного в штаб-квартире Фонда в 1999 году обследования применения подхода к процессу составления программ, опирающегося на логическую основу.

II. Процесс составления программ

7. ЮНФПА принял свои новые руководящие принципы относительно составления программ в 1997 году в рамках инициативы по изучению и пересмотру всей своей политики, процедур и руководящих принципов в связи с необходимостью: а) отразить связанные с программами изменения, обусловленные осуществлением Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР); и б) разработать основные механизмы эффективной децентрализации функций по составлению программ до местного уровня. ЮНФПА столкнулся с проблемой разработки

новых руководящих принципов, которые предусматривали бы определенную степень гибкости с учетом конкретной ситуации в различных странах при одновременном обеспечении надзора за осуществлением программ и подотчетности. Такие руководящие принципы должны были быть краткими, компактными и удобными для пользователей, с тем чтобы помочь эффективному осуществлению программ и учету общесистемных инициатив в области реформы Организации Объединенных Наций, включая общую страновую оценку (ОСО) и Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

8. Таким образом, процесс обзора программ и разработки стратегий (ОПРС) был преобразован в страновую оценку в области народонаселения (СОН), которая имеет те же цели, что и ОПРС, но она претерпела некоторые концептуальные и процедурные изменения. СОН включает углубленную оценку ситуации в стране в областях народонаселения, репродуктивного здоровья и положения женщин и рекомендацию в отношении стратегических мероприятий для удовлетворения основных потребностей в этих областях. Она является основой для разработки осуществляемой при поддержке ЮНФПА страновой программы. В тех случаях, когда ОСО и РПООНПР в достаточной степени охватывают основные программные области ЮНФПА и обеспечивают надежную основу для разработки осуществляемой при поддержке ЮНФПА программы, можно не проводить всеобъемлющую СОН, а в некоторых конкретных случаях от нее можно вообще отказаться.

9. СОН организуется как процесс, в рамках которого национальные участники играют более существенную роль, чем в рамках ее предшественника — процесса ОПРС, причем подготовительная деятельность начинается сразу же после среднесрочного обзора (ССО) страновой программы, в связи с чем национальная рабочая группа по СОН создается примерно за 24 месяца до окончания текущей страновой программы. Национальную рабочую группу по СОН возглавляет, как правило, представитель органов государственного управления, а ее участниками являются основные заинтересованные субъекты, включая гражданское общество, партнеров по Организации Объединенных Наций и представителей государств — членов Фонда. В ходе осуществления этого мероприятия из различных источников с надлежащим интервалом запрашивается внешняя информация, которая используется для обзора хода осуществления программы работы этой рабочей группы. Такая информация включает данные страновых групп по оказанию технических услуг (СГТУ) Фонда и соответствующих подразделений штаб — квартиры ЮНФПА. Кроме того, представитель ЮНФПА в стране периодически проводит совещания членов рабочей группы по СОН и партнеров в рамках системы Организации Объединенных Наций, представителей сообщества доноров и других государств — членов Фонда для уведомления их о состоянии СОН. По окончании этого мероприятия на основе проекта доклада по СОН независимые внешние эксперты проводят его обзор. Однако этот обзор не обязательно предусматривает направление выездной миссии. Затем национальная рабочая группа по СОН вместе с представителем ЮНФПА организует брифинги с ведущими заинтересованными субъектами, касающиеся основных выводов и рекомендаций по результатам СОН.

10. В соответствии с решением 97/12 ЮНФПА на регулярной основе информирует страны-члены о СОН, запланированных на соответствующий год,

и, по их просьбе, уведомляет страны — члены Фонда о проектах рекомендаций в отношении СОН, касающихся внешней помощи.

11. В рамках процесса разработки страновых программ основное внимание уделяется приоритетам, определенным в рамках ОСО, РПООНПР и СОН, и роли Фонда в решении этих приоритетных задач в связи с деятельностью его партнеров из Организации Объединенных Наций и сообщества доноров, на основе концепции сравнительных преимуществ. Определяя приоритеты осуществляемой при поддержке ЮНФПА программы, представитель ЮНФПА, в сотрудничестве с органами государственного управления страны, в которой выполняется эта программа, консультируется с разнообразными заинтересованными участниками, принимая во внимание всю получаемую информацию, в том числе от государств — членов Фонда, СГТУ и штаб-квартиры ЮНФПА.

12. При подготовке предложения в отношении страновой программы значительное внимание уделяется опыту, накопленному в ходе реализации осуществлявшихся при поддержке ЮНФПА программ в прошлом. Страновая программа разрабатывается на логической основе, определяющей те планируемые результаты, которых необходимо достичь или достижению которых необходимо содействовать, в рамках осуществления этой программы, и показатели оценки прогресса в деле достижения этих результатов, при одновременном выявлении исходных условий и рисков в контексте составления программы, с опорой на опыт предыдущего цикла программирования. До представления проекта предложения для рассмотрения штаб-квартирой ЮНФПА оно изучается в стране межучрежденческой группой, возглавляемой координатором-резидентом Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить его соответствие РПООНПР. Представитель ЮНФПА, как правило, представляет страновую программу вместе с матричной таблицей логической основы Комитету по обзору программ (КОП) в штаб-квартире ЮНФПА примерно за пять месяцев до ее направления Исполнительному совету.

13. После утверждения страновой программы Исполнительным советом представитель ЮНФПА разрабатывает подпрограммы и соответствующие составные проекты, принимая во внимание рекомендации Совета. Процесс консультаций продолжается на страновом уровне в виде обзора всех подпрограмм местным комитетом по оценке, который представляет собой консультативный орган странового уровня, состоящий из представителей органов государственного управления и других основных заинтересованных сторон.

14. Таким образом, окончательные варианты подпрограмм и документы с изложением входящих в них проектов являются продуктом широкомасштабного процесса консультаций и укрепления консенсуса, предназначенного для поощрения национального участия в программе, а также обеспечения привлечения всех заинтересованных субъектов к разработке программы одновременно с мобилизацией поддержки и поиска сторон, готовых взять обязательства в отношении ее осуществления.

15. Формат предлагаемой Исполнительному совету страновой программы с годами менялся в соответствии с распоряжениями Совета. В настоящее время предложение значительно короче, чем оно было в прошлом, и включает основные аспекты СОН, анализ нынешней программы, в том числе и

накопленный опыт, и предложение в отношении новой страновой программы. Такое предложение содержит набросок общих целей и задач программы, а также результаты, которые ожидается достичь в конце цикла осуществления программы, и их показатели, информацию о подпрограммах, используемые стратегические подходы, институциональные договоренности в отношении осуществления программы, финансовые показатели, основные риски и исходные условия и планы контроля и оценки.

III. Накопленный опыт

16. Отклики с мест и информация, поступившая из различных источников, дают основания считать, что, в целом, программные руководящие принципы получили положительную оценку. Однако некоторые страновые отделения подчеркнули необходимость гибкого подхода к выполнению этих руководящих принципов. Они также указали на то, что процесс разработки и утверждения программ является несколько затянутым и нуждается в упрощении. Частично это обусловлено тем, что особое внимание уделяется осуществлению процесса составления программ на национальном уровне и вовлечению в него широкого круга участников, что необходимо для эффективной разработки программ, но требует значительных затрат времени и усилий в области планирования. Кроме того, следует учитывать необходимость укрепления национального потенциала в целях обеспечения руководства процессом и ориентации национальных партнеров на новые подходы и механизмы в отношении составления программ. Помимо этого, необходимо шире привлекать различные заинтересованные стороны к важнейшим этапам процесса разработки программ.

17. *Составление программ и участие на национальном уровне.* Общие выводы свидетельствуют о том, что переход от ОПРС к процессу СОН дал положительные результаты. Если деятельность в рамках ОПРС состояла в основном в совместной работе внешней миссии и правительства страны, в которой осуществляется программа, в течение трех-четырех недель, то деятельность в рамках СОН с созданием национальной рабочей группы способствует расширению национального участия в осуществлении программ, помогает в укреплении потенциала и содействует более эффективному использованию средств. Заблаговременное планирование мероприятий в рамках СОН в контексте текущей страновой программы ССО позволяет вносить своевременные корректировки на подготовительном этапе, как, например, в связи с определением того, какая информация необходима для оценки. Кроме того, процесс СОН предоставляет более широкие возможности для участия различных заинтересованных лиц.

18. Некоторые члены Исполнительного совета отметили, что СОН непреднамеренно ограничивает имеющиеся в распоряжении стран-участниц возможности по участию в процессе. Если заключительным этапом ОПРС было создание внешней миссии, состоящей из национальных и международных экспертов, к участию в которой приглашались заинтересованные члены Фонда, то СОН не предусматривает обязательного создания внешней миссии. Как показали результаты обзора, 12 страновых отделений решили не организовывать независимый внешний обзор доклада о СОН. Из 26 страновых отделений, которые организовали внешний обзор, лишь 3 сообщили о том, что

внешний обзор включал в себя внешнюю миссию. Несколько членов Исполнительного совета принимали участие в работе внешних миссий. Остальные страновые отделения предпочли проводить обзоры без выездов на места с участием СГП и/или штаб-квартиры ЮНФПА. В то же время во многих случаях в процессе СОН использовалась и внешняя помощь; в 28 страновых отделениях в рамках более широкого форума проводились внутристрановые обсуждения, и 22 из них сообщили об участии стран-членов; а 19 страновых отделений получили помощь до завершения доклада СОН.

19. Все 38 страновых отделений, которые представили ответы в рамках обзора процесса программирования, официально уведомили национальных партнеров и партнеров, входящих в систему Организации Объединенных Наций, о планах в отношении СОН, а 24 страновых отделения должным образом проинформировали местных представителей стран-членов, включая сообщество доноров. Тридцать два страновых отделения сообщили о создании национальной рабочей группы СОН, которая в большинстве случаев включала в себя представителей правительства и национальных экспертов; 17 страновых отделений сообщили об участии в СОН партнеров, входящих в систему Организации Объединенных Наций, а 9 страновых отделений сообщили об участии стран-членов, в основном стран-доноров.

20. В ходе обзора также было установлено, что участие НПО является относительно высоким — 30 страновых отделений сообщили о получении от НПО помощи в рамках процесса. И наоборот, слабым было участие бреттонвудских учреждений — о таком участии сообщили лишь пять страновых отделений.

21. Процесс разработки страновых программ получил дополнительный импульс после издания в 1997 году новых программных руководящих принципов. Национальное участие в процессе разработки программ расширилось отчасти благодаря процессу СОН. Кроме того, как представляется, уровень и масштабы участия различных заинтересованных лиц связаны с динамикой, образовавшейся в ходе процесса СОН. Например, как правило, на этапе разработки программ принимает участие меньшее число партнеров; в то же время по мере определения программных приоритетов страновых программ ЮНФПА определяются и основные заинтересованные лица. Основными участниками деятельности по разработке страновых программ, как правило, являются представители сотрудничающих правительственных органов, страновых отделений ЮНФПА и СГП. Штаб-квартира ЮНФПА обычно подключается к этому процессу на более позднем этапе перед представлением предложения по страновой программе КОП. Однако зачастую время, требуемое для проведения консультаций в рамках процесса, недооценивается, и необходимо уделять большее внимание планированию процессов программирования Фонда и руководству ими.

22. *Оптимизация участия.* По сравнению с ОПРС СОН предоставляет членам Фонда более широкие возможности для участия в процессе. Однако заинтересованным странам-членам не всегда может быть понятно, когда и каким образом они могут принимать участие. Кроме того, для тех, кто принимает участие на страновом уровне, неясно, обеспечивается ли и каким образом обеспечивается информирование о результатах этого участия их соответствующих представителей в Исполнительном совете.

23. ЮНФПА производит регулярное информирование стран-членов о своих планах в рамках СОН в соответствии с решением 97/12. В ходе обзора девять страновых отделений сообщили о доведении рекомендаций, касающихся СОН, до сведения заинтересованных стран-членов, по их просьбе, и шесть из этих девяти страновых отделений получали ответную информацию. Кроме того, 28 страновых отделений проводили в соответствующих странах брифинги, посвященные основным выводам и рекомендациям, содержащимся в докладе о СОН. Помимо этого, имеющиеся в штаб-квартире ЮНФПА данные свидетельствуют о том, что в соответствии с решением 97/12 по крайней мере пять стран-членов официально запрашивали рекомендации СОН в отношении страновых программ, запланированных для рассмотрения Исполнительным советом на предстоящих сессиях. Если этот вариант будет использоваться большим числом стран-участниц, удастся обеспечить и расширить участие Исполнительного совета на ключевом этапе процесса программирования.

24. Что касается участия партнеров, входящих в систему Организации Объединенных Наций, в процессе разработки программ, то деятельность по координации имеет нерегулярный характер. Как показывают результаты обзора, 17 страновых отделений сообщили о проведении межучрежденческой группой обзора предложения в отношении страновой программы. Те страновые отделения, которые не организовывали такой внутристрановой обзор, изложили причины этого. Например, некоторые из них указали, что они проинформировали о предложении своих партнеров в рамках системы Организации Объединенных Наций, но не во всех случаях получили от них соответствующую информацию. Другие страновые отделения указали, что в совместном обзоре необходимости нет, поскольку соответствующая информация представляется по ходу процесса; а другие отделения указали, что проведение совместного обзора представляется более целесообразным на одном из последующих этапов, при разработке подпрограмм и соответствующих входящих в них проектов.

25. Кроме того, было установлено, что двусторонние доноры, как правило, подключаются на более позднем этапе разработки программ, когда уже можно определять конкретные программные области, в которых может оказываться двусторонняя помощь. Семь страновых отделений сообщили об участии стран-членов, включая потенциальных доноров, в разработке страновой программы.

26. *Использование метода логической основы.* Качество предложений в отношении страновых программ в период после 1997 года, как представляется, значительно повысилось. Этому способствовало опубликование руководящих принципов в отношении разработки страновых программ, охватывающих как процесс, так и формат и содержание предложений. Помимо этого, ЮНФПА регулярно информирует весь персонал на местах и в штаб-квартире о руководящих указаниях Исполнительного совета в целях повышения качества и совершенствования содержания предложений по страновым программам, включая, в последнее время (на первой очередной сессии 2000 года), необходимость представления информации по каждому программному предложению в отношении создания объектов по охране репродуктивного здоровья. В результате этих усилий повышенное внимание в настоящее время уделяется выявлению сравнительных преимуществ Фонда; извлеченные уроки находят более широкое отражение в предлагаемых программах; использование метода логической основы и подпрограмм способствует формированию более

последовательного программного подхода; и четче определяются программная направленность и стратегические мероприятия на основе параметров, которые становятся более реалистичными в том, что касается планируемых мероприятий и потенциала для такого осуществления. Кроме того, установилась более тесная связь между масштабами деятельности по программам и системой распределения ресурсов Фонда, а также наличием дополнительных ресурсов.

27. В рамках обзора использования метода логической основы в процессе программирования в некоторых выборочно взятых странах ЮНФПА установил, что, при условии надлежащего использования, метод логической основы позволяет существенно повысить качество разработки программ. В этих случаях в новых страновых программах четко определяются программные приоритеты и планируемые мероприятия, установлен согласованный комплекс стратегических мероприятий и особое внимание уделено требованиям в отношении мониторинга и представления докладов. В то же время метод логической основы не всегда применяется наиболее эффективным образом — будь то с концептуальной или институциональной точки зрения. Например, в ходе обзора было установлено, что на начальном этапе многие пользователи ЮНФПА не в полной мере оценивают потенциал логической основы как одного из основных инструментов для разработки и мониторинга программ и руководства их осуществлением. ЮНФПА, возможно, недооценил объем ресурсов, требуемых для эффективной интеграции метода логической основы в деятельность по программированию. Качество подготовки кадров, проводимый «каскадным методом», не всегда было одинаково высоким, и руководящие указания в отношении метода логической основы не всегда были достаточно удобными для пользователей. В результате этого некоторые страновые отделения не обеспечили должного использования метода логической основы при разработке страновых программ. ЮНФПА производит анализ этих проблем, и со временем эффективность метода логической основы повышается.

28. В концептуальном плане было установлено, что связанная с методом логической основы терминология не всегда правильно понимается, особенно в отношении определения целей и задач страновой программы. Кроме того, не все и не всегда четко понимают причинно-следственные связи в иерархической последовательности целей. Порой выбор показателей в отношении цели программы является неправильным; показатели не всегда имели количественное выражение; кроме того, недостаточно рассматривался вопрос о наличии данных. К тому же не уделялось достаточного внимания условиям осуществления программ в том, что касается определения риска и исходных предположений. В ходе обзора также было установлено, что матрица метода логической основы после ее подготовки систематически не обновлялась и не использовалась для целей мониторинга. Эти выводы совпадают с выводами страновых обследований осуществимости проектов, проводимых ЮНФПА в контексте разработки МРФ.

29. *Повышение качества.* С учетом этих выводов ЮНФПА намерен активизировать деятельность по подготовке кадров и разработать усовершенствованные интерактивные учебные модули. Фонд будет проводить деятельность по укреплению технического и оперативного потенциала сотрудников ЮНФПА и национальных партнеров. ЮНФПА также при

необходимости будет производить пересмотр руководящих принципов, с тем чтобы способствовать разъяснению концептуальных вопросов. Кроме того, будет предоставляться более эффективное руководство в связи с методологией выбора показателей и сбора данных и будет оказываться более эффективная поддержка в связи со сбором базовой информации в качестве составной части страновой программы в целях мониторинга и оценки прогресса в ходе осуществления программы. Эти усилия станут одним из элементов деятельности Фонда по обеспечению ориентированного на достижение конкретных результатов управления с учетом того, что метод логической основы является одним из основных средств осуществления МРФ. В этой связи страновым отделениям предлагается производить обзор применяемого ими метода логической основы и использовать матрицу как динамичный инструмент для оценки прогресса и организации деятельности по осуществлению страновых программ. В настоящее время Фонд проводит обзор своих руководящих принципов в отношении программ, с тем чтобы определить, как он может более эффективно интегрировать и перевести в оперативную плоскость ориентированный на достижение конкретных результатов подход в отношении планирования программ и управления ими и в отношении мониторинга и оценки, с тем чтобы обеспечить использование существующих инструментов и систем для достижения результатов и для осуществления МРФ.

30. Кроме того, для поощрения систематического участия основных заинтересованных лиц, включая страны-члены, в процессе программирования ЮНФПА будет производить размещение своих планов в отношении подготовки программ на своем web-сайте. В настоящее время подготовка этих планов осуществляется в целях того, чтобы они могли способствовать удовлетворению потребностей Фонда, касающихся внутреннего планирования программ и руководства ими. В указанных планах содержится информация в отношении предварительного графика (сроки и продолжительность) основных элементов деятельности в области программирования в каждой из стран, в которых осуществляются программы, которые охватывают ОСС и РПООНПР, СОН (при необходимости), а также сессии, на которой страновая программа должна быть представлена Исполнительному совету. Кроме того, при подготовке предложений в отношении страновых программ ЮНФПА в сотрудничестве с правительством обеспечит организацию внутристранового стратегического совещания с участием всех заинтересованных сторон, включая страны-члены, призванного предоставить возможность для оказания существенной помощи в связи с разработкой страновых программ и определением для них стратегических вариантов. Отныне планирование сроков внутристрановых обзорных совещаний будет отражаться в планах Фонда в отношении подготовки программ.

IV. Прогресс в деле достижения целей в области согласования

31. В решении 97/12 рекомендовалось, чтобы усилия по разработке согласованных механизмов составления страновых программ координировались и согласовывались с другими фондами и программами. ЮНФПА принимает активное участие в деятельности Группы Организации

Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) и ее Исполнительного комитета в деле содействия достижению целей в области согласования. С подготовкой руководящих принципов ОСО и РПООНПР и плана реализации РПООНПР (т.е. планирования странами организации процесса РПООНПР) в апреле 1999 года ЮНФПА предпринимает согласованные усилия по интеграции средств планирования стратегии ГОООНВР в свой процесс составления программ, и такая возможность была предусмотрена в руководящих принципах Фонда. Фонд поручил своим страновым отделениям заменить процесс ОПРС на ОСО и РПООНПР при условии, что документы по ОСО и РПООНПР будут должным образом охватывать основные программные области Фонда и смогут стать прочной основой для разработки страновых программ с помощью ЮНФПА. Он также организовал ознакомительный семинар для сотрудников штаб-квартиры и направил отдельных специалистов СГП для подготовки в Колледж персонала Организации Объединенных Наций в Турине, Италия, с тем чтобы они могли оказывать помощь страновым группам Организации Объединенных Наций, содействуя процессам ОСО и РПООНПР, а также осуществляя координационные функции для ЮНФПА.

32. ЮНФПА далее поручил своим страновым отделениям провести совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций обзор планов по согласованию программного цикла. На сегодняшний день РПООНПР добилась согласования практически по всем странам, которые охвачены этим процессом. Был достигнут прогресс и в других областях, включая организацию совместных сессий исполнительных советов ЮНИСЕФ, МПП и ПРООН/ЮНФПА; подготовку рекомендательной записки РПООНПР по общим определениям процессов и результатов составления программ; достижение договоренности о совместных среднесрочных обзорах; согласование форм представления двухгодичных бюджетов вспомогательного обслуживания ЮНФПА, ПРООН и ЮНИСЕФ; достижения в области общего обслуживания и помещений; укрепление тематических групп и других механизмов страновых групп; и организацию ряда инициатив в области системы координаторов-резидентов.

33. В настоящее время специальная группа ГОООНВР по согласованию и упрощению разрабатывает согласованные процедуры для совместных ССО под руководством ЮНФПА. Для ГОООНВР эта область является приоритетной и представляет собой значительное продвижение вперед в области разработки средств для совместного составления программ, а также для ускорения создания на страновом уровне возможностей по обеспечению контроля. По мере того, как партнеры ГОООНВР переключаются на подходы к управлению ресурсами на основе достигнутых результатов, решающую роль играет тесное сотрудничество в плане выявления общих результатов, которые предстоит достигнуть, и соответствующих показателей для определения масштабов этих достижений. Одной из главных задач, которую приходится решать всем партнерам в области развития, является доступ к надежным данным и их наличие, и ЮНФПА будет по-прежнему уделять внимание необходимости наращивания национального потенциала в деле создания и поддержания устойчивых систем данных. Фонд будет также ориентироваться на общесекторальные подходы в соответствии с решением 2000/8 Исполнительного совета.

34. Согласование механизмов утверждения страновых программ соответствующими исполнительными советами партнерских фондов и программ является достаточно сложным мероприятием и требует обзора роли и функционирования каждого совета наряду со сложившимися механизмами утверждения страновых программ. Каждая партнерская организация располагает своим собственным процессом, который сложился в соответствии с требованиями ее Совета, с одной стороны, и мандатом, основными потребностями, организационной структурой, внутренними механизмами и соответствующими организационными ресурсами, с другой стороны.

35. В соответствии с действующими в ПРООН механизмами страновые рамки сотрудничества (СРС) подготавливаются на местах ПРООН в сотрудничестве с правительствами и с привлечением основных участников. Обзор СРС проводится местным консультативным комитетом по программам (ККП), на заседаниях которого председательствуют совместно представители правительства и ПРООН и присутствуют партнеры по системе Организации Объединенных Наций и другие участники. Местные представители стран-членов, входящих в состав Исполнительного совета, приглашаются для участия в заседании ККП, с тем чтобы свести к минимуму необходимость подробного обзора СРС Исполнительным советом. Рекомендация ККП принимается во внимание при окончательной доработке документа. Затем проводится обзор СРС в штаб-квартирах, после чего он представляется на утверждение Исполнительного совета. На Исполнительном совете СРС утверждаются в том виде, в каком они были внесены, без представления или обсуждения, если только по крайней мере пять членов Совета не информируют секретариат до заседания в письменном виде о своем желании обсудить те или иные СРС в Исполнительном совете.

36. В ЮНИСЕФ применяется двухэтапный процесс утверждения. В сотрудничестве с правительствами ЮНИСЕФ проводит стратегическое совещание в данной стране, пригласив основных участников, включая местных представителей стран-членов, входящих в состав Исполнительного совета. Затем на месте готовится страновая записка, которая рассматривается региональным отделением ЮНИСЕФ. Она представляется Исполнительному совету для замечаний примерно за год до начала осуществления новой программы и затем дорабатывается с учетом замечаний членов Исполнительного совета. Рекомендация по страновой программе (РСП) представляется затем на утверждение Совета, как правило, без возражений, если только один или несколько членов не внесут просьбу о проведении обсуждения.

37. ЮНФПА не рассматривал механизмы Мировой продовольственной программы (МПП), поскольку Исполнительный совет МПП в настоящее время проводит обзор своих механизмов управления, включая роль, функции и методы работы Совета. Этот обзор проводится по инициативе Исполнительного совета МПП, для чего в марте 1999 года была создана рабочая группа для разработки идей и рекомендаций по укреплению процесса управления в МПП. ЮНФПА провел обзор осуществляемой работы и высказал некоторые весьма полезные замечания, которые могут представлять интерес для других руководящих органов партнерских учреждений ГООНВР.

V. Выводы

38. В ходе обзора своего процесса составления программ ЮНФПА выявил немало положительных моментов, а также некоторые области, в которых можно добиться улучшения. Например, нынешний процесс предоставляет странам — членам Исполнительного совета некоторые возможности на раннем этапе, в частности на страновом уровне. Однако эти возможности не используются в полной мере. ЮНФПА регулярно информирует страны-члены о своих планируемых СОН. Однако лишь относительно небольшое число стран-членов присылает ответы на эти уведомления, хотя представителям стран-членов на местах делать это удобнее, чем тем, кто находится в столицах.

39. Эта относительно низкая доля стран, присылающих ответы, объясняется несколькими причинами. С одной стороны, представителям заинтересованных стран-членов, особенно тем, кто находится в столицах, не всегда понятно, когда и каким образом они должны участвовать в процессе ЮНФПА, особенно после перехода в составлении программ ЮНФПА от ОПРС к СОН. Кроме того, не всегда понятно, проводят ли участники различных мероприятий обмен по результатам их участия с другими представителями в Исполнительном совете, и если да, то каким образом. Более того, различные стороны, как правило, участвуют в этом процессе на разных этапах: некоторые из них на ранних этапах разработки программ, а большее число, в том числе двусторонних доноров, на более поздних этапах, когда выявляются приоритеты и могут быть определены конкретные программные области для оказания поддержки.

40. Обзор нынешнего процесса показывает, что наиболее важным усовершенствованием, которое необходимо на уровне стран и штаб-квартиры, являются поиски путей обеспечения участия страны-члена на основных этапах процесса разработки программ наряду с национальным участием в этом процессе. В целях содействия такому национальному участию представители ЮНФПА предпринимают все усилия по обеспечению создания национальных рабочих групп по СОН во всех охватываемых программой странах. Они также проводят страновые дискуссии и брифинги по процессу СОН и привлекают все заинтересованные стороны для участия в совещаниях по страновой стратегии. Это открывает перед членами Фонда различные возможности в плане выработки рекомендаций относительно структуры и основных направлений страновой программы до ее рассмотрения в штаб-квартире ЮНФПА. Предполагается, что местные представители стран — членов Исполнительного совета сообщают о своих дополнениях и мнениях в свои соответствующие столицы.

41. На уровне штаб-квартиры ЮНФПА прилагает все усилия по обеспечению привлечения основных участников на различных этапах разработки программ. Фонд помещает на адресной странице ЮНФПА в сети Интернет планы подготовки программ каждой охваченной программой страны, в том числе примерные сроки и продолжительность основных мероприятий по составлению программы, что должно содействовать привлечению к этому процессу представителей стран-членов как на местах, так и в столицах. ЮНФПА также доводит до своих страновых отделений информацию о необходимости привлечения членов Фонда к деятельности по СОН. Фонд будет по-прежнему запрашивать замечания стран-членов относительно рекомендаций своих СОН, которые будут учитываться при окончательной доработке

страновой программы. Кроме того, Фонд введет в практику неофициальные брифинги в штаб-квартире для членов Фонда по предложениям в отношении страновой программы до ее рассмотрения Исполнительным советом. Это будет способствовать диалогу по приоритетным направлениям и стратегии осуществления программы и формированию консенсуса по основным вопросам и областям. ЮНФПА сделает обязательным независимый внешний обзор проектов СОН, хотя методы проведения такого обзора могут быть неодинаковыми в разных странах.

42. Предполагается, что в будущем процесс межучрежденческого обзора станет более систематичным, поскольку партнеры ГОООНВР продолжают рационализацию процессов и средств разработки программ в рамках осуществления инициатив Генерального секретаря по реформе, в частности с внедрением процессов ОСО и РПООНПР. ЮНФПА будет по-прежнему сотрудничать со своими партнерами по ГОООНВР в целях сокращения административного бремени таких процессов для страновых отделений и национальных партнеров. Фонд будет также работать со своими партнерами в целях обеспечения того, чтобы вопросы народонаселения и репродуктивной гигиены, а также гендерная проблематика адекватным образом рассматривались в ходе мероприятий ОСО и РПООНПР в целях максимальной возможной интеграции СОН с ОСО и РПООНПР. Однако вполне вероятно, что в ближайшем будущем ЮНФПА в большинстве случаев придется проводить модифицированную СОН в порядке дополнения информации и обеспечения углубленного анализа положения в области народонаселения, а также рекомендаций по принятию стратегических мер, необходимых для разработки с помощью ЮНФПА страновой программы. Фонд, в частности, будет стремиться к обеспечению того, чтобы в ходе этих мероприятий надлежащее внимание уделялось основным мерам по дальнейшей реализации Программы действий МКНР, которые были согласованы на специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, посвященной МКНР+5.

43. Наконец, ЮНФПА планирует оптимальное использование своих МРФ для представления отчетности по отдельным показателям, достигнутым на уровнях постановки целей и достигнутых результатов в рамках поддерживаемых ЮНФПА программ. МРФ обеспечивает основу для установления приоритетных задач и выработки стратегических подходов Фонда, а также для наблюдения за управлением деятельностью по разработке программ. ЮНФПА предполагает ежегодно представлять Исполнительному совету отчет о прогрессе в деле достижения результатов и о состоянии финансового аспекта реализации МРФ, охватывающий все программы, утверждаемые Советом. Таким образом, МРФ представляют собой важнейший инструмент, с помощью которого Совет будет выполнять свою контрольную функцию, а ЮНФПА обеспечивать подотчетность в отношении общих результатов и управления программами, которые он поддерживает. МРФ также располагают значительным потенциалом с точки зрения рационализации требований Фонда в отношении отчетности, которые заметно возросли в течение последнего десятилетия, однако не обязательно способствовали укреплению подотчетности.

44. С учетом этих соображений ЮНФПА предлагает сохранить нынешние механизмы утверждения страновых программ, изложенные в решении 97/12, с

доработками, рекомендованными в настоящем документе и кратко изложенными в заключении.

VI. Рекомендация

45. Исполнительный совет может пожелать принять к сведению доклад, содержащийся в документе DP/FPA/2000/11, и сохранить нынешние механизмы утверждения страновых программ с доработками, изложенными в заключительной части доклада.
