



Основная сессия 2000 года
 Нью-Йорк, 5 июля — 1 августа 2000 года
 Пункт 3(а) предварительной повестки дня*
**Оперативная деятельность Организации
 Объединенных Наций в области международного
 сотрудничества в целях развития**

**Оперативная деятельность Организации
 Объединенных Наций в области международного
 сотрудничества в целях развития**

**Финансирование оперативной деятельности системы
 Организации Объединенных Наций в целях развития,
 упрощение и согласование программных, оперативных
 и административных процедур фондов и программ
 Организации Объединенных Наций: надзорная роль
 Совета**

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1-12	4
II. Финансирование оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития	13-113	7
A. Финансовое положение фондов и программ Организации Объединенных Наций	17-50	9
1. Программа развития Организации Объединенных Наций	20-36	10
2. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения	37-41	16
3. Детский фонд Организации Объединенных Наций	42-46	17
4. Мировая продовольственная программа	47-50	19

* E/2000/100.



В.	Последние решения исполнительных Советов фондов и программ Организации Объединенных Наций в отношении механизмов финансирования	51–65	21
1.	Программа развития Организации Объединенных Наций	52–55	21
2.	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения	56–59	22
3.	Детский фонд Организации Объединенных Наций	60–63	23
4.	Мировая продовольственная программа	64–65	24
С.	Оценка новых механизмов финансирования	66–76	24
Д.	Оценка воздействия тенденций финансирования	77–92	28
Е.	Структурные и управленческие изменения в рамках фондов и программ Организации Объединенных Наций	93–97	32
Ф.	Конференция Организации Объединенных Наций по объявлению взносов для деятельности в целях развития	98	33
Г.	Выводы и рекомендации	99–113	34
III.	Упрощение и согласование программных, оперативных и административных процедур	114–168	39
А.	Призыв к упрощению и согласованию правил и процедур в резолюциях Генеральной Ассамблеи	116–125	39
В.	Поставленные вопросы: операционные издержки ведения оперативной деятельности в интересах развития, качество осуществляемых мероприятий и подотчетность	126–134	43
С.	Обоснование упрощенных и унифицированных процедур: гибкость, национальный потенциал, программный подход и децентрализация	135–148	47
Д.	Результаты, прогресс и возможности	149–168	50
IV.	Фонды и программы Организации Объединенных Наций: надзорная роль Совета	169–190	57
А.	Общие вопросы	169–171	57
В.	Ежегодные доклады руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций Совету	172–173	58
С.	Краткий сводный перечень вопросов	174	59
Д.	Совместные и следующие одно за другим заседания исполнительных советов	175–178	59
Е.	Ресурсы	179–182	60
Ф.	Общий обзор принятых решений, основных пунктов повестки дня Исполнительного совета со времени проведения очередной сессии Совета 1998 года и повесток дня ежегодных сессий	183–190	61

Таблицы

1. Взносы в фонды и программы Организации Объединенных Наций	10
2. Двадцать один крупнейший донор в основные ресурсы фондов и программ Организации Объединенных Наций в 1998 году	14
3. Взносы в фонды и программы Организации Объединенных Наций, 1990–1999 годы	38
4. Выборочный перечень руководящих принципов, принятых ККПОВ	51
5. Некоторые из основных решений, принятых исполнительными советами фондов и программ Организации Объединенных Наций со времени проведения основной сессии Совета 1999 года	61
6. Некоторые из основных пунктов повесток дня заседаний исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций со времени проведения основной сессии Совета 1999 года	62
7. Основные пункты предварительных повесток дня ежегодных сессии исполнительных советов и фондов и программ Организации Объединенных Наций на 2000 год	63

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 53/192 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 1999/6 Экономического и Социального Совета¹, в которых определены две темы посвященного оперативной деятельности этапа заседаний основной сессии 2000 года, включая ресурсы и финансирование Совета, а также упрощение и согласование процедур. Кроме того, в нем обращается внимание членов Совета на вопросы, касающиеся деятельности исполнительных советов фондов и программ, в отношении которых Совет, возможно, желает вынести необходимые руководящие указания в области политики — в рамках выполнения своих обязанностей, предусмотренных резолюциями 50/227 и 48/162 Генеральной Ассамблеи. Помимо этого, в документе E/2000/46/Add.1 содержится доклад о ходе выполнения других положений резолюции 53/192 и смежных резолюций. В соответствии с резолюцией 1998/27 Экономического и Социального Совета краткий сводный перечень вопросов, которые имеют центральное значение для улучшения координации оперативной деятельности и которые, по мнению фондов и программ, требуют со стороны Совета рассмотрения или вынесения руководящих указаний, представляется отдельно по результатам консультаций в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР). Этот перечень вопросов будет дополнять некоторые рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе и в его добавлении I.

2. На основной сессии этого года Совет будет иметь возможность дать оценку хода осуществления резолюции 53/192 Генеральной Ассамблеи и обеспечить дальнейшее продвижение в тех областях, в которых это необходимо. Кроме того, Совет будет иметь возможность вынести соответствующие руководящие указания в отношении трехгодичного обзора политики оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, который будет проведен Генеральной Ассамблеей в следующем году. И хотя в этом докладе отмечается общий прогресс в деле координации и осуществления оперативных мероприятий в целях развития, в нем также подчеркивается возможность и необходимость достижения дополнительных и более значительных результатов.

3. Несмотря на успехи в области развития человека, достигнутые при поддержке со стороны системы Организации Объединенных Наций за последние 50 лет, в мире, который переживает период быстрых преобразований в контексте все более динамичного процесса глобализации, по-прежнему широко распространены такие явления, как крайняя нищета и неравенство, болезни, загрязнение окружающей среды и другие явления, угрожающие условиям жизни человека. Все чаще эти проблемы относят к разряду глобальных проблем, требующих глобальных ответных действий. В прошлом десятилетии характер и масштабы этих проблем рассматривались в ходе всемирных встреч на высшем уровне и конференций, проводимых при поддержке Организации Объединенных Наций. Признавалось, что эти проблемы требуют международных ответных действий, так как они зачастую не могут быть решены отдельными странами. В ходе глобальных встреч на высшем уровне были определены цели,

¹ См., в частности, пункт 62 резолюции 53/192 Генеральной Ассамблеи, а также пункты 5 и 12 резолюции 1999/6 Экономического и Социального Совета.

средства и планы действий, которые мобилизовали международное сообщество. Нынешняя сессия проходит в период проведения ряда обзоров хода выполнения решений этих конференций за пять лет, включая специальные сессии Генеральной Ассамблеи, посвященные пятилетним обзорам результатов выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и четвертой Всемирной конференции по положению женщин². Таким образом, настоящий доклад необходимо рассматривать с точки зрения изучения некоторых практических аспектов поддержки системой Организации Объединенных Наций осуществления результатов конференций на страновом уровне.

4. Система учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, может играть и реально играет важную роль в поддержке национальных усилий, направленных на достижение целей конференций. В связи с этим необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций и впредь выполняла функции мощного и эффективного механизма развития развивающихся стран на страновом уровне, сохраняя свой универсальный и добровольный характер и нейтральность и действуя на основе диверсифицированного присутствия и гибких страновых программ. Организация Объединенных Наций в качестве механизма развития способна гибко реагировать на меняющиеся потребности и текущие проблемы только при наличии необходимых средств и поддержки.

5. В ответ на запросы и решения стран-членов система Организации Объединенных Наций продолжает осуществлять позитивные преобразования и реформы, с тем чтобы более эффективно выполнять новые задачи, включая осуществление решений международных конференций, в том числе по основным межсекторальным вопросам, путем беспристрастного консультирования и оперативной поддержки, что позволяет объединить глобальные нормы и стандарты с потребностями национального развития. К сожалению, продолжающееся снижение и стагнация объема финансирования угрожают сохранению устойчивости некоторых оперативных мероприятий и значительно ограничивают оперативный потенциал системы на страновом уровне. Основные ресурсы некоторых ведущих организаций системы упали до угрожающе низкого уровня, что препятствует достижению ожидаемых от них результатов. Вызывает беспокойство тот факт, что в начале этого нового столетия при наличии широкой международной программы развития и в период роста экономики развивающихся стран, нуждающиеся страны не имеют доступа к безвозмездному сотрудничеству и не пользуются поддержкой в целях развития со стороны системы Организации Объединенных Наций в необходимых масштабах.

6. В качестве реакции на такое положение и в соответствии с руководящими указаниями, содержащимися в резолюции 50/227 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1997/59 Экономического и Социального Совета, исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций приняли важные решения по вопросу о порядке финансирования³. В связи с этим Совет, воз-

² См. доклад этапа координации нынешней сессии Совета, посвященный оценке прогресса, достигнутого в рамках системы Организации Объединенных Наций — на основе обзоров хода осуществления решений конференций — в деле содействия комплексному и скоординированному осуществлению решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующей деятельности в связи с ними (E/2000/___).

³ Более подробно см. в разделе II ниже.

можно, пожелает утвердить решения о финансировании, принятые исполнительными советами фондов и программ, цель которых в конечном итоге — содействовать достижению согласованных показателей объема ресурсов на предсказуемой, непрерывной и гарантированной основе, что необходимо для сохранения устойчивости структур Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития.

7. Для ликвидации основных препятствий осуществляются реформы общего характера. Однако те сложные правила и процедуры, которых придерживаются отдельные организации, по-прежнему являются тяжелым бременем для стран-получателей помощи, препятствующим эффективной координации и объединению операций системы Организации Объединенных Наций в области развития с национальными усилиями. Генеральная Ассамблея и Совет неоднократно призывали принять меры по упрощению и согласованию процедур, при этом, несмотря на некоторый прогресс, необходимо добиться значительно большего. Требование обеспечить упрощение и согласование, а также провести другие внутренние реформы имеет важное значение для повышения эффективности мероприятий системы Организации Объединенных Наций в области развития и рациональности ее функционирования.

8. Реформы системы Организации Объединенных Наций получили свое развитие в резолюции 53/192 Генеральной Ассамблеи и предыдущих резолюциях Генеральной Ассамблеи, связанных с процессом реформы, инициатором которого стал Генеральный секретарь. Этот процесс обеспечил укрепление координации и согласования на страновом уровне. Мероприятия на уровне системы Организации Объединенных Наций получают дополнительную поддержку благодаря сотрудничеству с местными учреждениями в принимающих странах и более широкой интеграции помощи Организации Объединенных Наций в процесс их национального развития⁴. Такие механизмы, как проведение общей страновой оценки (ОСО), деятельность Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), тематических групп и другие инициативы в области политики и пропагандистской деятельности, обеспечивают расширение масштабов национального владения и участия. Увеличение и повышение результативности вклада системы Организации Объединенных Наций в области развития обеспечивается на основе эффективного сотрудничества с международными и национальными партнерами, в частности Всемирным банком и региональными банками развития. Для того чтобы система Организации Объединенных Наций выполнила свою часть обязанностей, она должна быть обеспечена ресурсами на цели развития в согласованном объеме.

9. Учет результатов путем осуществления контроля и оценки является той областью, в отношении которой Генеральная Ассамблея обращалась с конкретными просьбами к системе Организации Объединенных Наций, а Секретариат стремился действовать совместно с остальными субъектами системы⁵. В соответствии с пунктом 53 резолюции 53/192 Генеральной Ассамблеи, Секретариат проводит оценки результативности помощи системы Организации Объединенных Наций в деле укрепления потенциала и искоренения нищеты в ряде стран. Другим образованием системы Организации Объединенных Наций было на-

⁴ См., например, резолюцию 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункты 3, 5, 17 и 37.

⁵ Там же, пункты 52–57 и 63.

стоятельно рекомендовано проводить свои собственные оценки общей результативности своих мероприятий⁶. Признается важность проведения взвешенного анализа общего вклада системы Организации Объединенных Наций, хотя, конечно же, такая оценка создает определенные технические трудности. Возможно, что системе Организации Объединенных Наций и международному сообществу, занимающемуся вопросами развития, совместно с государствами-членами необходимо будет беспристрастно проанализировать вклад системы Организации Объединенных Наций и те уроки, которые могут быть извлечены из этого анализа. Кроме того, важно, чтобы государства-члены прямо заявили о том, что они реально ожидают от всех видов оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, прежде всего тех из них, которые направлены на укрепление потенциала и окончательное искоренение нищеты.

Рекомендация 1

10. Совет, возможно, пожелает подтвердить, что системе Организации Объединенных Наций необходимо располагать требуемыми ресурсами, с тем чтобы она могла действовать в качестве мощного и эффективного партнера в области развития на основе своих соответствующих оперативных мероприятий.

Рекомендация 2

11. Совет, возможно, пожелает отметить прогресс, достигнутый в деле осуществления резолюции 53/192, на основе содержащейся в настоящем докладе оценки, и призвать учреждения системы Организации Объединенных Наций в области развития, прежде всего фонды и программы Организации Объединенных Наций, предпринять дополнительные усилия в этом отношении в соответствии с положениями резолюции 53/192 и временными рамками, установленными в области управления (см. E/2000/Add.1, приложение).

Рекомендация 3

12. Совет, возможно, пожелает отметить то значение, которое все учреждения системы Организации Объединенных Наций должны придавать рассмотрению достигнутых ими общих результатов и обмену выводами со своими руководящими органами и самим Советом.

II. Финансирование оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития

История вопроса

13. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/162 от 20 декабря 1993 года о дальнейших мерах по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях уже заявляла о том, что в рамках общего процесса реформ существует необходимость значительного, соразмерного с растущими потребностями развивающихся стран увеличения объема ресурсов на оперативную деятельность в целях

⁶ Подготовка Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) ориентированного на результаты годового доклада является инициативой в этом направлении.

развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе. В этой резолюции также подчеркивалось, что любая новая система финансирования должна предусматривать механизмы, которые позволили бы всем участвующим странам продемонстрировать чувство ответственности и приверженности делу достижения целей, поставленных перед программами и фондами. В соответствии с такими механизмами необходимо проводить разграничения между финансовыми процедурами, регулирующими выплату взносов развитыми и другими странами, которые в состоянии вносить такие взносы, и возможностями развивающихся стран вносить добровольные взносы⁷.

14. В 1997 году Генеральный секретарь в своем докладе «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» подтвердил, что основные ресурсы по-прежнему представляют собой базу для мобилизации всех прочих средств и их непредсказуемость является, возможно, наиболее серьезной проблемой, которую предстоит решить, чтобы обеспечить бесперебойное и эффективное осуществление деятельности в целях развития⁸. Он также выдвинул предложение в отношении того, что было бы предпочтительнее обеспечивать выделение основных ресурсов на многолетней, а не на годичной основе⁹. Впоследствии он представил доклады по этому вопросу¹⁰, которые были приняты во внимание при подготовке решений относительно многолетних рамок финансирования.

15. Затем Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/192 о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций выразила серьезную озабоченность в связи с постоянной нехваткой ресурсов для оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, в особенности в связи с сокращением взносов в основные ресурсы¹¹. Наряду с этим Генеральная Ассамблея отметила важное значение неосновных ресурсов, в том числе совместного несения расходов, целевых фондов и нетрадиционных источников финансирования, как механизма укрепления потенциала и дополнения средств, предоставляемых на оперативную деятельность в целях развития¹². В пункте 62 указанной резолюции Ассамблея предложила Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2000 года рассмотреть, в частности, вопросы, касающиеся ресурсов, на основе очередного доклада Генерального секретаря, включая соответствующие рекомендации.

16. В соответствии с этой просьбой Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1999/6 определил, какую документацию Генеральный секретарь представит для основной сессии Экономического и Социального Совета в 2000 году по вопросу о ресурсах и финансировании¹³. В соответствии с этой

⁷ Резолюция 48/162 Генеральной Ассамблеи, пункт 32.

⁸ См. A/51/950, пункт 166.

⁹ Там же, пункт 167.

¹⁰ A/52/431 и A/52/847.

¹¹ См. резолюцию 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункт 8.

¹² Там же, пункт 15.

¹³ В пункте 5 своей резолюции 1999/6 Совет:

просит Генерального секретаря подготовить для основной сессии Экономического и Социального Совета 2000 года документацию по вопросу о ресурсах и финансировании с уделением основного внимания, в частности, следующему:

а) добровольному предоставлению правительствами ресурсов для оперативной

просьбой Совета настоящий доклад содержит обзор финансового положения фондов и программ Организации Объединенных Наций, оценку воздействия финансовых тенденций, а также соответствующих последних решений исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций по вопросу о механизмах финансирования.

А. Финансовое положение фондов и программ Организации Объединенных Наций

17. Хотя общий показатель официальной помощи в целях развития (ОПР) в 1998 году в реальном исчислении увеличился на 3,6 млрд. долл. США, или 9,6 процента, его необходимо рассматривать с учетом показателей за предыдущие годы. Говоря более конкретно, в период 1992-1997 годов помощь стран — членов Комитета содействия развитию (КСР), входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в реальном исчислении снизилась на 21 процент.

18. За последние два десятилетия ОПР снизилась в процентах от среднего показателя валового национального продукта (ВВП) стран — членов КСР. В 1998 году ОПР в чистом исчислении составляла 0,24 процента ВВП по сравнению с целевым показателем Организации Объединенных Наций, равным 0,7 процента. Доля средств, выделяемых наименее развитым странам, осталась без изменения, при этом уменьшение масштабов нищеты по-прежнему относится к числу основных целей международного сообщества, а дети составляют, по оценкам, половину всего населения, живущего в условиях нищеты.

19. Фонды и программы Организации Объединенных Наций — ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) — являются основными механизмами финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций. Их ресурсы делятся на две общие группы: регулярные (основные) и прочие (неосновные) ресурсы. В совокупном исчислении в 1999 году через фонды и программы Организации Объединенных Наций было предоставлено 5,13 млрд. долл. США (см. таблицу 1).

деятельности в целях развития фондов, программ и учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая связь с официальной помощью в целях развития, за последнее десятилетие, а также взаимосвязь между основными и неосновными ресурсами;

b) причинам сокращения основных ресурсов для оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций;

c) оценке последствий такого сокращения, в том числе, в соответствующих случаях, для эффективности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и ее воздействия на уровень экономического роста и устойчивого развития в развивающихся странах и других странах-получателях помощи;

d) связям между структурными и управленческими изменениями внутри программ и фондов Организации Объединенных Наций и мобилизацией ресурсов, включая внедрение многолетних механизмов финансирования, которые объединяют программные цели, ресурсы, бюджеты и результаты, в целях повышения эффективности и увеличения объема основных ресурсов».

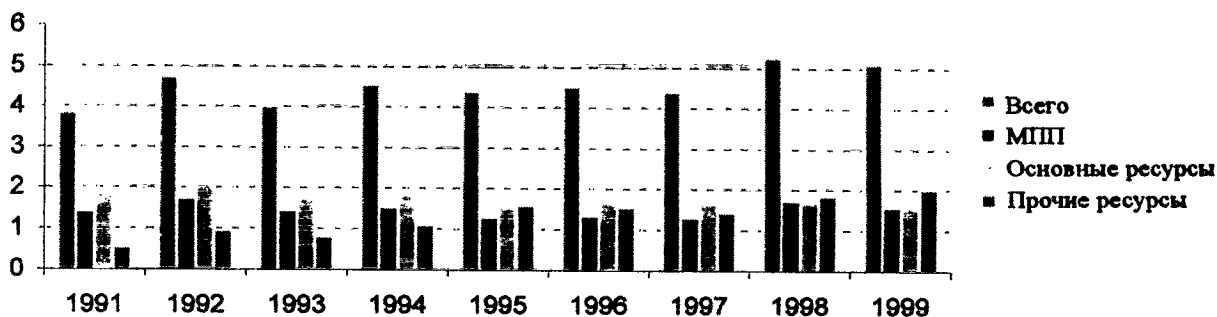
Таблица 1
Взносы в фонды и программы Организации Объединенных Наций
(В млрд. долл. США)

	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год
Основные ресурсы ^a	..	1,89	2,07	1,76	1,94	1,54	1,66	1,68	1,69	1,56
Прочие ресурсы ^a	..	0,55	0,95	0,82	1,10	1,58	1,54	1,44	1,85	2,01
Итого	2,40	2,44	3,02	2,58	3,04	3,12	3,20	3,12	3,54	3,57
МПП	1,03	1,41	1,73	1,44	1,52	1,28	1,33	1,30	1,72	1,56
Всего	3,43	3,85	4,75	4,02	4,56	4,40	4,53	4,42	5,26	5,13

^a За исключением МПП.

Взносы в фонды и программы Организации Объединенных Наций

(В млрд. долл. США)



1. Программа развития Организации Объединенных Наций

20. С точки зрения совокупных ресурсов предварительные данные об общей сумме поступлений ПРООН за 1999 год составляют 2,324 млрд. долл. США и распределяются следующим образом: основные или регулярные ресурсы — 682 млн. долл. США; неосновные или прочие ресурсы в виде целевых фондов (включая Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Монреальский протокол и «Потенциал XXI») и в виде совместного несения расходов (на двусторонней основе в интересах третьей стороны, на многосторонней основе и совместное несение расходов с правительствами стран, в которых осуществляются программы) — 1429 млн. долл. США; регулярные взносы в смежные фонды и программы — 48,50 млн. долл. США (Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) — 28,43 млн. долл. США; Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) — 16,85 млн. долл. США; Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН) — 3,10 млн. долл. США); неосновные поступления смежных фондов и программ — 12,91 млн. долл. США (оценка); прочие поступления —

11,52 млн. долл. США (оценка); внебюджетные поступления — 4,97 млн. долл. США. Помимо этого, в 1999 году было получено в общей сложности 135,09 млн. долл. США на цели управленческого обслуживания.

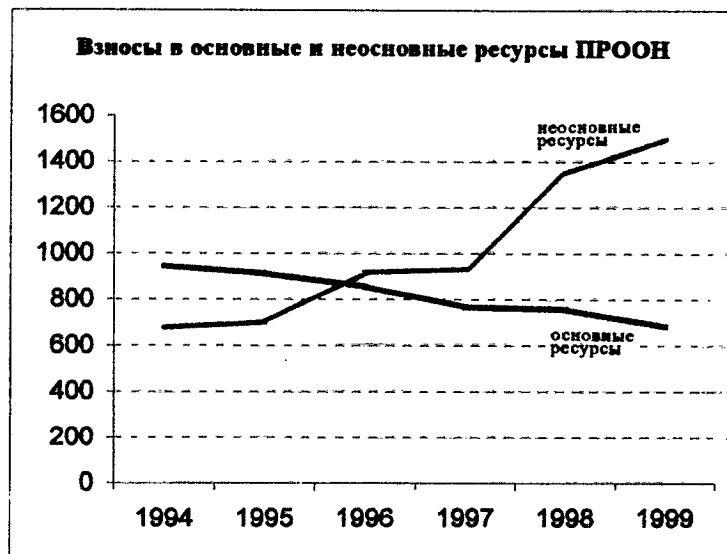
21. Хотя предварительный показатель общего объема поступлений за 1999 год примерно на 10 процентов ниже аналогичного показателя за 1998 год, когда он составил 2,546 млрд. долл. США, их объем превышает уровень любого предыдущего года и подтверждает заметную с 1994 года тенденцию, в соответствии с которой совокупные поступления за год составляют не менее 2 млрд. долл. США.

22. Хотя объем неосновных или «прочих» ресурсов ПРООН за последние семь лет значительно возрос, приоритетное внимание следует по-прежнему уделять мобилизации дополнительных основных или регулярных ресурсов, так как совместное несение расходов и договоренности о целевых фондах не могут заменить жизненно важные регулярные ресурсы. Мобилизация регулярных ресурсов в достаточном объеме для максимального усиления того уникального воздействия, которое может быть оказано на основе значительного многостороннего присутствия Организации Объединенных Наций при осуществлении мероприятий в области развития, по-прежнему является приоритетной задачей. ПРООН и связанные с ней фонды и программы — ФКРООН, ЮНИФЕМ и ДООН — добиваются значительного прогресса в деле организационной реформы, проводимой в ответ на пожелания государств-членов. Однако для усиления общего воздействия на процесс развития и эффективности такой деятельности в рамках ориентированного на результаты управления необходимо обеспечить достаточный уровень основных ресурсов; таким образом, внимание следует уделять состоянию финансов в виде основных ресурсов, которых по-прежнему катастрофически не хватает.

23. В отношении объема необходимо отметить, что финансовые показатели регулярных взносов ПРООН за 1999 год и за предыдущие годы представляют собой фактические поступления, полученные в соответствующем году, а не взносы, объявленные на этот год (такой практики придерживались до 1999 года). Этот новый порядок представления финансовых показателей ПРООН имеет важное значение для обеспечения транспарентности диалога по вопросу о финансировании и соответствует духу решений Исполнительного совета, в соответствии с которыми комплексные рамки ресурсов образуют составную часть многолетних рамок финансирования (МРФ). Необходимо отметить, что на момент подготовки настоящего доклада все данные о поступлениях и расходах за 1999 год по-прежнему носят предварительный характер и подлежат пересмотру после подтверждения фактических показателей поступлений и расходов за указанный год.

24. Согласно предварительным данным за 1999 год, совокупные чистые поступления в счет регулярных ресурсов в 1999 году составили 682 млн. долл. США, что примерно на 64 млн. долл. США, или 8,5 процента, ниже показателя чистых поступлений в счет регулярных ресурсов за 1998 год, когда они составили 746 млн. долл. США. На втором совещании ПРООН по вопросам финансирования, состоявшемся 4 апреля 2000 года, было указано, что, по текущим оценкам, валовые взносы в счет регулярных ресурсов ПРООН в 2000 году — с учетом официального обменного курса Организации Объединенных Наций по состоянию на 1 марта 2000 года — составляют 682 млн. долл. США. Так как

поступление неосновных или прочих ресурсов ПРООН зависит, как правило, от спроса, невозможно составить точный прогноз их объема в 2000 году, хотя общая их сумма, по оценкам, должна оказаться в пределах показателей 1998 и 1999 годов, т.е. где-то между 1542 млн. долл. США и 1429 млн. долл. США.



25. В случае ФКРООН взносы в регулярные ресурсы, по текущим оценкам, в 2000 году составят 25 млн. долл. США, что меньше совокупных предварительных поступлений за 1999 год в размере 27,4 млн. долл. США. По текущим оценкам, взносы в регулярные ресурсы ЮНИФЕМ в 2000 году составляют 19,8 млн. долл. США — почти на 18 процентов больше предварительных валовых поступлений в регулярные ресурсы за 1999 год, равных 16,8 млн. долл. США. Что касается ДООН, то только 5 процентов программной деятельности финансируется за счет регулярных ресурсов ДООН через Специальный фонд добровольных взносов (СФДВ). Согласно текущим оценкам, регулярные ресурсы на 2000 год составляют 4,5 млн. долл. США, что на 33 процента больше предварительного показателя поступлений за 1999 год, равного 3,4 млн. долл. США.

26. Снижение общих показателей основных ресурсов или поступлений в регулярный бюджет в 1999 году имело место вопреки весьма значительному увеличению обязательств в отношении регулярных ресурсов ПРООН, о которых в 1999 году объявили 27 стран, включая 11 стран-доноров, являющихся членами КСР/ОЭСР, и 16 стран, в которых осуществляются программы, а также тому, что один из доноров КСР/ОЭСР внес дополнительный взнос в регулярные ресурсы сверх той суммы, которая была объявлена в ходе совещания ПРООН по вопросам финансирования, проведенного в апреле 1999 года.

27. Сохранение приверженности делу расширения базы регулярных ресурсов ПРООН в 2000 году проявилось в том, что 18 стран объявили об увеличении

своих взносов в 2000 году, включая 10 стран, в которых осуществляются программы, и примерно 8 стран-доноров, являющихся членами КСР/ОЭСР. Из этих стран 10 стран уже увеличили свои взносы в прошлом году. В 2000 году 12 стран увеличили свои обязательства — в валюте объявленных ими взносов — на 20 и более процентов. В настоящее время 29 стран обязались внести взносы на уровне 1999 года, а еще 9 стран, в которых осуществляются программы, объявили о решении возобновить платежи в счет регулярных ресурсов ПРООН в 2000 году. Однако, с учетом решения 98/23 Исполнительного совета и предусмотренного в многолетних рамках финансирования (МРФ) ПРООН целевого показателя взносов в счет регулярных ресурсов в размере 800 млн. долл. США в 2000 году, разочаровывает тот факт, что шесть стран, включая трех доноров из числа членов КСР/ОЭСР, объявили взносы в ПРООН на 2000 год в меньшем объеме по сравнению с 1999 годом.

28. Хотя стремление увеличить объем взносов является важным элементом решений о финансировании в счет регулярных (основных) ресурсов ПРООН, необходимо также отметить усилия, предпринимаемые государствами-членами в целях перевода ресурсной базы ПРООН на более надежную и предсказуемую основу. До настоящего момента в общей сложности 16 стран официально сообщили о том, что они будут объявлять взносы на несколько лет, при этом некоторые другие страны уведомили об этом в неофициальном порядке.

29. К сожалению, ожидаемые поступления в счет регулярных ресурсов ПРООН в 2000 году на момент проведения второго ежегодного совещания ПРООН по вопросам финансирования (4 апреля 2000 года) оказались значительно ниже целевого показателя в 800 млн. долл. США, установленного в сводной таблице ресурсов МРФ. Выражается надежда на то, что осуществляемые в настоящий момент усилия, например в рамках плана работы ПРООН на 2000–2003 годы, позволят улучшить положение организации и ее показатели и обеспечить ее решительную поддержку, а также обратить вспять данную тенденцию в области финансирования. Кроме того, ПРООН ожидает, что первый ориентированный на результаты годовой доклад (ОРГД), который будет представлен на ежегодной сессии Исполнительного совета в июне 2000 года, станет важным дополнительным стимулом мобилизации корпоративных ресурсов в столицах стран.

30. Кроме того, вполне можно ожидать, что в 2000 году в счет регулярных ресурсов будет внесено больше средств, чем было объявлено. Это прежде всего касается многих стран, в которых осуществляются программы, так как их чистые взносы в основные ресурсы становятся известными только после бухгалтерской обработки. Помимо этого, можно рассчитывать на то, что по меньшей мере две-три страны, являющиеся крупными донорами, внесут в основные ресурсы взносы в большем объеме, чем это было указано во время проведения второго совещания ПРООН по вопросам финансирования 4 апреля 2000 года.

31. Кроме того, следует учитывать тот факт, что для целей настоящего представления данных о сметных взносах в регулярный бюджет 2000 года использованы обменные курсы Организации Объединенных Наций по состоянию на 1 марта 2000 года. Повышение курса доллара США оказывает значительное воздействие на общий объем ожидаемых поступлений. В соответствии с решениями 98/23 и 2000/3 Исполнительного совета, для обеспечения предсказуемо-

сти базы регулярных ресурсов ПРООН важно свести до минимума эти колебания.

32. В своих решениях 98/23 и 99/1 Исполнительный совет признал, что чрезмерная зависимость от ограниченного числа доноров подрывает долгосрочную финансовую стабильность ПРООН, и призвал всех доноров и страны, в которых осуществляются программы, по мере возможности увеличить свои взносы в счет регулярных ресурсов. Как уже говорилось, ПРООН ожидает, что по меньшей мере 18 стран увеличат свои взносы в регулярные ресурсы ПРООН в 2000 году, в том числе по меньшей мере 12 стран увеличат свой взнос в местной валюте на 20 и более процентов. Это касается также других фондов и программ Организации Объединенных Наций¹⁴.

33. С учетом вышесказанного становится ясно, что в том случае, если такая многосторонняя организация, как ПРООН, будет и впредь зависеть от ограниченного числа доноров (см. таблицу 2), будут существовать определенные риски. Анализ взносов в счет регулярных ресурсов отдельных стран показывает, что в соответствии с текущими оценками крупнейшим донором ПРООН в 2000 году будет Япония, которая внесет в счет регулярных ресурсов 100 млн. долл. США, что на 25 процентов выше показателя 1999 года. В целом, 10 основных доноров ПРООН внесут 83 процента в счет совокупных регулярных ресурсов ПРООН в 2000 году, при этом самые крупные взносы в ПРООН в расчете на душу населения (не менее 1 долл. США на душу населения) внесут следующие страны: Норвегия, Дания, Швеция, Швейцария, Нидерланды, Финляндия, Люксембург, Ирландия и Бельгия. На 10 основных доноров ЮНИФЕМ в 1999 году приходилось 88 процентов средств, при этом такая ситуация сохранится, по-видимому, и в 2000 году. Что касается ДООН, то за двухгодичный период 1998–1999 годов в СФДВ внесли средства правительства 33 стран, при этом взносы 3 стран составляют 80 процентов всей суммы.

Таблица 2

Двадцать один крупнейший донор в основные ресурсы фондов и программ Организации Объединенных Наций в 1998 году
(В млн. долл. США)

	ПРООН*	ЮНФПА	ЮНИСЕФ*	Итого
1. Соединенные Штаты Америки	97,0	20,0	107,6	224,6
2. Япония	87,0	48,9	94,0	229,9
3. Нидерланды	93,3	39,0	52,0	184,3
4. Дания	85,5	33,3	32,5	151,3
5. Норвегия	80,6	27,2	39,5	147,3
6. Германия	59,0	23,9	29,2	112,1
7. Швеция	66,0	16,1	33,9	116,0
8. Соединенное Королевство	51,7	21,9	19,0	92,6
9. Швейцария	44,0	7,2	25,9	77,1
10. Канада	30,1	6,5	11,1	47,7

¹⁴ См. таблицу 2.

	ПРООН ^a	ЮНФПА	ЮНИСЕФ ^b	Итого
11. Франция	6,5	1,0	40,0	47,5
12. Финляндия	11,7	14,2	13,3	39,2
13. Италия	10,9	1,4	27,5	39,8
14. Австралия	8,5	1,3	3,8	13,6
15. Бельгия	12,6	1,8	9,1	23,5
16. Испания	5,3	0,4	14,2	19,9
17. Австрия	10,2	0,6	3,7	14,5
18. Ирландия	4,2	0,4	2,8	7,4
19. Новая Зеландия	3,9	0,7	1,0	5,6
20. Португалия	1,4	0	3,4	4,8
21. Люксембург	0,6	0,4	1,4	2,4
Итого	770,0	266,2	564,9	1 601,1
Другие страны	75,0	2,7	12,7	90,4
Всего	845,0	268,9	577,6	1 691,5

^a Включая средства, находящиеся в управлении ПРООН.

^b Включая взносы правительств (342,5 млн. долл. США) и национальных комитетов (235,1 млн. долл. США).

34. Администратор ПРООН особое внимание уделяет снижению чрезмерной зависимости от отдельных доноров и увеличению числа доноров, что выразилось в проведении в первые девять месяцев его работы согласованной кампании по совершенствованию пропагандистской деятельности организации среди парламентариев и сотрудников директивных органов в столицах стран в духе партнерства с членами Программы.

35. Страны, в которых осуществляются программы, в различной форме содействуют снижению такой чрезмерной зависимости. Помимо предоставления значительных ресурсов в рамках совместного несения расходов при осуществлении программ ПРООН в своих соответствующих странах, правительства этих стран оказывают содействие ПРООН в следующих формах: а) внесение взносов в регулярные ресурсы ПРООН; б) внесение правительствами наличных средств на цели покрытия расходов местных отделений; с) внесение взносов натурой, например в виде аренды служебных помещений на безвозмездной основе.

36. ПРООН приступает к осуществлению плана работы на 2000–2003 годы с учетом результатов обсуждения в ходе первой очередной сессии Исполнительного совета и в соответствии с его решением 2000/1. Несмотря на достигнутый прогресс, ПРООН и некоторые связанные с ней фонды и программы по-прежнему находятся в тяжелом финансовом положении, хотя ЮНИФЕМ и ДООН добиваются устойчивого увеличения объема регулярных ресурсов. И хотя приток неосновных ресурсов ПРООН является обнадеживающим, такие ресурсы лишь дополняют, но не заменяют устойчивое финансирование на регулярной основе. ПРООН, в ее нынешнем виде, создавалась для обеспечения скоординированных действий в ответ на те проблемы, с которыми сталкивают-

ся страны-получатели помощи и их партнеры в рамках системы Организации Объединенных Наций. Поддержание достаточного уровня основных ресурсов является необходимым условием выполнения этой задачи. В том случае, если не удастся получить требуемые ресурсы, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, каким образом и с какими издержками система Организации Объединенных Наций сможет осуществлять свои скоординированные действия в будущем и как можно удовлетворить потребности стран-получателей помощи. Лишь в случае подтверждения надежной финансовой базы в виде регулярных ресурсов ПРООН и связанные с ней фонды и программы смогут наиболее эффективно действовать в рамках системы Организации Объединенных Наций и достичь своей цели, которая заключается в максимальной поддержке мероприятий по искоренению нищеты в самых бедных странах.

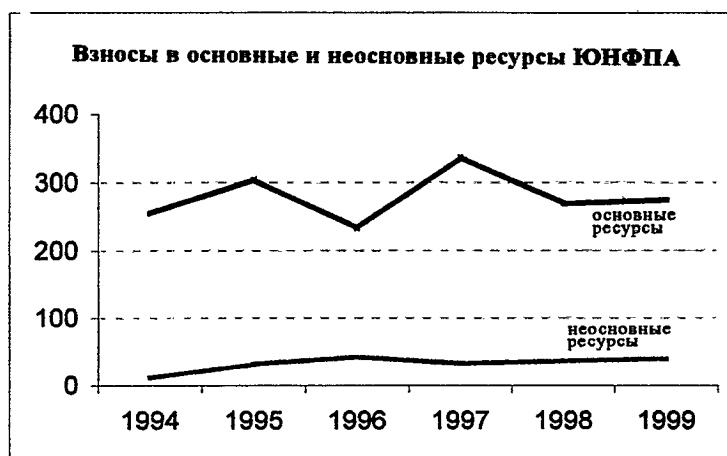
2. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

37. Основные ресурсы ЮНФПА составляли 305 млн. долл. США в 1995 году, т.е. год спустя после Международной конференции по народонаселению и развитию в Каире. Объем ресурсов ЮНФПА превышал 300 млн. долл. США и в 1996 году, однако затем он начал медленно уменьшаться. В 1999 году ЮНФПА получил примерно 250 млн. долл. США в виде основных поступлений. Фонд прилагает все усилия, с тем чтобы обратить эту тенденцию сокращения объема ресурсов вспять, и предполагает, что объем основных ресурсов на 2000 год составит 275 млн. долл. США.

38. Предварительные обнадеживающие прогнозы свидетельствовали о том, что 10 доноров ОЭСР/КСР и 8 стран, в которых осуществляются программы, вероятно, увеличат сумму своих взносов в основные ресурсы ПРООН в 2000 году. Соединенные Штаты, которые вновь вошли в число доноров, уже выплатили полностью свой взнос за 2000 год и объявили взнос на 2001 год. Прогнозирование объема ресурсов на предстоящие годы основано на предполагаемом осторожном подходе принципе, согласно которому следует ожидать медленного, но стабильного увеличения объема ресурсов на протяжении 2000 и 2001 годов и более быстрого его роста в течение 2002 и 2003 годов, т.е. двух последних годов периода, охватываемого многолетними рамками финансирования. Этот подход, основанный на применении МРФ, даст ЮНФПА определенное время для того, чтобы приступить к представлению отчетов о достигнутых результатах, и в то же время позволит несколько продлить период, в течение которого доноры смогут увеличивать объем своих объявляемых и фактических взносов в основные ресурсы ЮНФПА. Целесообразность такого подхода обусловлена тем, что некоторые доноры уже дали понять, что они значительно увеличат сумму своих взносов в бюджет ЮНФПА в 2002 году и в последующий период.

39. Несколько доноров сообщили, что они хотят еще более приблизиться к достижению согласованного целевого показателя объема официальной помощи в целях развития, который составляет 0,7 процента от ВВП. Положительный пример в этом плане подает Люксембург, который объявил о том, что он достигнет этого целевого показателя в текущем году. Вместе с тем во многих промышленно развитых странах в настоящее время отмечается значительный экономический рост, что будет учтено при обсуждении вопроса о размере взносов в основные ресурсы ЮНФПА и взносов в рамках официальной помощи в целях развития. Экономический рост в некоторых странах-донорах позитивно

скажется на тенденции увеличения объема их взносов. Однако рост валового национального продукта (ВНП) в других странах пока что не дал желаемых результатов с точки зрения их потенциальных взносов в основные ресурсы ЮНФПА.



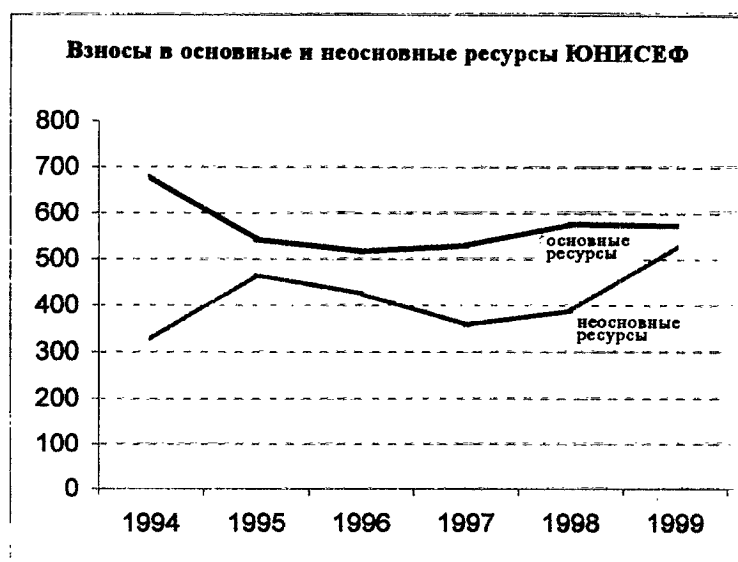
40. Примерно пятьдесят две страны объявили о своих взносах в основные ресурсы ЮНФПА в 2000 году. Более 10 стран объявили о своих многолетних взносах. Хотя многие государства-члены не смогли в этом году объявить о своих многолетних взносах, некоторые из них указали, что они постараются сделать это в следующем году.

41. ЮНФПА обнадеживают показатели роста объема его дополнительных ресурсов, которые, как ожидается, достигнут в 2000 году целевого показателя в размере 40 млн. долл. США, в то время как объем основных ресурсов в этом же году составит 275 млн. долл. США; при этом основные ресурсы по-прежнему остаются неопределимым фактором, способствующим достижению целей в области народонаселения и репродуктивного здоровья. Это означает, что, в частности, будут удовлетворены неотложные потребности в области планирования семьи; повысится качество охраны здоровья матери и ребенка, в том числе благодаря обеспечению приема родов квалифицированным персоналом и проведению мероприятий по профилактике вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД).

3. Детский фонд Организации Объединенных Наций

42. В центре внимания ЮНИСЕФ находится комплекс приоритетов на 2000 год и последующий период, включающий цели, которые были поставлены на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей, в частности «незаконченную программу действий» (включая мероприятия по ликвидации полиомиелита, расширенную программу иммунизации, борьбу со столбняком у матерей и новорожденных, искоренение ришты, борьбу с малярией и образование девочек), а также «новую программу действий» в интересах детей, которая

будет сосредоточена на обеспечении комплексного ухода за детьми раннего возраста, качественного образования, удовлетворения потребностей подростков и сбора и анализа основных данных и информации. Хотя в деле достижения целей, поставленных на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей, был достигнут прогресс, в конце десятилетия сохраняются прежние проблемы, такие, как нищета, ВИЧ/СПИД и вопросы защиты детей и женщин, особенно в периоды конфликтов, а также борьба с эксплуатацией и торговлей детьми и женщинами и с другими серьезными нарушениями их прав человека.



43. ЮНИСЕФ располагает двумя различными источниками поддержки. Правительства оказывают ЮНИСЕФ поддержку как одному из фондов и программ многосторонней системы Организации Объединенных Наций, занимающейся оперативной деятельностью в целях развития. Вместе с тем поддержку ему оказывает и гражданское общество во всем мире. В рамках системы Организации Объединенных Наций ЮНИСЕФ занимает уникальное место в том смысле, что более трети общего объема его поступлений обеспечивается за счет взносов неправительственных организаций, главным образом, через национальные комитеты поддержки ЮНИСЕФ, которые существуют в 37 странах.

44. С 1990 года взносы в основные ресурсы в реальном выражении не увеличивались, составляя в среднем примерно 542 млн. долл. США в год. В 1999 году объем регулярных ресурсов составлял 589 млн. долл. США, в то время как в 1998 году он равнялся 571 млн. долл. США. Доля поступающих от правительств средств в рамках регулярных ресурсов в целом сократилась с 75 процентов в 1990 году до 60 процентов в 1999 году. В рамках общего объема регулярных ресурсов доля взносов правительств в 1999 году составила 345 млн. долл. США, а в 1998 году она составляла 344 млн. долл. США. Этот показатель увеличения объема ресурсов, который составляет менее 1,5 процента, ниже, чем предусмотренный среднесрочным планом целевой по-

казатель финансирования, составляющий 3–4 процента. На относительно ограниченное число правительств приходится основная доля взносов, вносимых правительствами в регулярные ресурсы. В 1999 году на долю 15 стран-доноров пришлось 60 процентов от общего объема поступлений ЮНИСЕФ; 21 государство — член КСР предоставило взносы, которые составили 97,9 процента от общего объема взносов правительств в основные ресурсы; и на долю 10 основных стран-доноров пришлось 88,3 процента всех финансовых поступлений от правительств. Национальный комитет, который в 1999 году предоставил наибольший объем ресурсов, занял второе место по размеру своих взносов, и лишь одно правительство предоставило больше средств, чем он.

45. ЮНИСЕФ поощряет внесение взносов в его основные ресурсы, что дает ему возможность работать во всех охваченных программами странах и позволяет разрабатывать страновые программы сотрудничества с правительствами, а затем оказывать содействие их осуществлению. В то же время многие доноры готовы предоставлять дополнительные ресурсы, которые вносят неоценимый вклад в обеспечение эффективности работы ЮНИСЕФ. Такие дополнительные ресурсы являются одним из инструментов расширения охвата людей страновыми программами и обеспечения возможностей для оказания чрезвычайно необходимой детям помощи. Эти дополнительные ресурсы также имеют весьма важное значение с точки зрения возможности Фонда реагировать на чрезвычайные ситуации.

46. В 1999 году общий объем дополнительных поступлений составил 529 млн. долл. США. Это было на 104 млн. долл. США больше, чем предусматривалось в среднесрочном плане (425 млн. долл. США) и на 134 млн. долл. США (на 34 процента) больше, чем фактически было получено в 1998 году. Сумма регулярных дополнительных ресурсов составила 332 млн. долл. США в 1999 году, что на 53 млн. долл. США (на 19 процентов) больше, чем в прошлом году, и на 31 млн. долл. США (на 10 процентов) больше, чем целевой показатель в размере 301 млн. долл. США, предусмотренный в среднесрочном плане. Общий объем дополнительных поступлений для осуществления мероприятий в чрезвычайных ситуациях в 1999 году составил 197 млн. долл. США. Это на 73 млн. долл. США (на 59 процентов) больше, чем предусмотренная в среднесрочном плане сумма в размере 124 млн. долл. США, и на 81 млн. долл. США (на 70 процентов) больше, чем сумма в размере 116 млн. долл. США, которую ЮНИСЕФ получил в 1998 году. В рамках указанной выше общей суммы дополнительных поступлений доля взносов частного сектора составила 181 млн. долл. США, что примерно на 37 процентов больше, чем сумма в размере 132 млн. долл. США, которая была ранее получена из частных источников.

4. Мировая продовольственная программа

47. МПП финансируется за счет взносов продовольствием и наличными. Взносы натурой объявляются либо в денежном выражении, либо в физическом объеме. Средства, которые необходимы для покрытия расходов, связанных с перевозкой товаров и осуществлением программ, а также других смежных расходов, предоставляются в дополнение к взносам натурой в соответствии с принципом полного возмещения расходов. Это означает, что размер каждого взноса должен быть таким, чтобы можно было покрыть все расходы, связанные с его использованием.

48. В последние годы взносы в МПП колебались в пределах между 1 млрд. долл. США (1990 года) и 1,56 млрд. долл. США (1999 год). Самый большой объем поступлений за всю историю Программы отмечался в 1992 году, когда сумма полученных ею взносов составила 1,73 млрд. долл. США. В 1999 году объем взносов был также высок и составлял 1,56 млрд. долл. США. Объем предоставляемых Программе ресурсов зависит от ряда факторов, в том числе от политики и приоритетов доноров в области сотрудничества в целях развития, а также от мировых цен на продовольственные товары и от стоимости морских перевозок.

49. Рост потребностей, обусловленный резким увеличением числа чрезвычайных ситуаций, и сокращение на международных рынках цен на зерновые культуры и стоимости морских перевозок, как правило, являются причиной предоставления МПП большого объема средств в тот или иной конкретный год. Прогнозы в отношении цен носят гипотетический характер, однако МПП предполагает, что цены на основные продовольственные товары на международных рынках в 2000 и 2001 годах начнут увеличиваться. Поскольку цены на зерновые культуры имеют тенденцию к колебаниям, прогнозы при планировании обычно основаны на средних пятилетних показателях за предыдущие периоды, с тем чтобы можно было «застраховаться» от последствий колебаний рыночных цен. В случае если представленный выше прогноз оправдается, МПП в предстоящем году получит ресурсы на сумму в размере примерно 1,4 млрд. долл. США.

50. Ресурсы, предоставляемые для МПП, могут направляться через многосторонние, целевые многосторонние и двусторонние каналы финансирования. Все взносы, направляемые по многосторонним каналам, рассматриваются как основные ресурсы. Такие взносы не привязаны к какому-либо конкретному проекту или операции. В последние годы объем многосторонних взносов, предоставляемых МПП, сократился. МПП призывает доноров увеличить объем такого рода финансирования, поскольку это повышает уровень оперативной гибкости МПП. Взносы, направляемые по целевым многосторонним и двусторонним каналам, рассматриваются в качестве неосновных ресурсов. Взнос считается взносом, направляемым по целевым многосторонним каналам, тогда, когда он предназначается для конкретного проекта или операции. Взносы, направляемые по двусторонним каналам, предоставляются для оказания поддержки тем мероприятиям, которые не были начаты самой Программой и не управляются ею. В таких случаях МПП оказывает услуги (закупки, перевозки и/или контроль) в связи с мероприятиями по предоставлению продовольственной помощи, организованными другими образованиями, такими, как неправительственные организации или двусторонние доноры. Поскольку использование таких взносов не определяется МПП, они классифицируются как «неосновные» ресурсы. Для будущей деятельности МПП пересмотрела свое определение основных и неосновных ресурсов, с тем чтобы лучше отразить характер предоставляемой помощи и нынешние условия получения ресурсов.

В. Последние решения исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций в отношении механизмов финансирования

51. В целях восстановления роста и повышения предсказуемости размера базы основных ресурсов фондов и программ Организации Объединенных Наций и в соответствии с резолюцией 50/227 Генеральной Ассамблеи от 24 мая 1996 года и резолюцией 1997/59 Экономического и Социального Совета от 24 июля 1997 года исполнительные советы на протяжении 1998 года проводили весьма интенсивный диалог и переговоры, которые были посвящены разработке стратегии устойчивого финансирования ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. В результате этого Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА принял исторические решения 98/23 и 98/24, касающиеся стратегий финансирования ПРООН и ЮНФПА, и 99/1 и 99/5, касающиеся их многосторонних рамок финансирования. Исполнительный совет ЮНИСЕФ утвердил свою стратегию мобилизацию ресурсов (решение 1999/8). Эти решения предусматривали осуществление следующих планов действий.

1. Программа развития Организации Объединенных Наций

52. В своем решении 98/23 Исполнительный совет ПРООН утвердил годовой показатель финансирования в размере 1,1 млрд. долл. США и подчеркнул неотложную необходимость добиваться ежегодного увеличения мобилизации основных ресурсов, пока не будет достигнут этот показатель. Совет вновь подчеркнул необходимость изменить тенденцию уменьшения объема предоставляемых ресурсов и создать механизм, позволяющий осуществлять основное финансирование ПРООН на предсказуемой основе. В этом контексте к ПРООН была обращена просьба разработать рамки долгосрочного финансирования, которые увязывают цели, ресурсы, бюджет и результаты осуществления программ с целями увеличения основных ресурсов. В этом же решении Совет также признал, что чрезмерная зависимость от ограниченного числа доноров чревата риском для устойчивого финансирования ПРООН в долгосрочном плане, и поэтому призвал всех доноров и страны, осуществляющие программы, которые могут сделать это, увеличить свои взносы в основные ресурсы. И наконец, Совет в своем решении 98/23 одобрил продолжение осуществления усилий по укреплению влияния пропагандистской и организационной деятельности ПРООН за счет укрепления ее стратегии в области информации и связи.

53. Приняв решения 98/23 и 99/1, касающиеся многолетних рамок финансирования, Исполнительный совет создал директивные рамки для разработки новой стратегии финансирования, призванные положить начало более динамичному и транспарентному диалогу, посвященному основному финансированию ПРООН, и содействовать привлечению большего объема ресурсов на более предсказуемой основе за счет объявления многолетних взносов. Первое ежегодное совещание по вопросам финансирования, которое было проведено в связи с принятием этих решений на второй сессии Исполнительного совета в апреле 1999 года, привело к тому, что в общей сложности 39 стран к концу года объявили об увеличении своих объявленных взносов, а 21 государство объявило о своих многолетних взносах.

54. В решении 99/23 Исполнительный совет ПРООН подтверждает свои решения 98/23 и 99/1 и выражает удовлетворение в связи со значительными дос-

тижениями как на уровне штаб-квартиры, так и на местах, в области разработки многолетних рамок финансирования. В этом решении выражена глубокая озабоченность в связи с продолжающимся общим сокращением объема основных ресурсов, а также содержится призыв ко всем странам, которые в состоянии сделать это, увеличить как объем, так и степень предсказуемости предоставления их взносов в регулярные ресурсы ПРООН.

55. В решении 99/23 содержится также обращенная к Администратору просьба представить Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2000 года предложения относительно необходимого пересмотра и обновления многосторонних рамок финансирования, информацию о том, как выводы, сделанные по результатам одного цикла многолетнего финансирования, будут учитываться в последующем цикле, а также предложения относительно структуры и сроков представления доклада о многолетних рамках финансирования.

2. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

56. В целях обеспечения роста и повышения степени предсказуемости и стабильности поступления взносов в основные ресурсы ЮНФПА Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА принял решение 99/5, в котором просил ЮНФПА разработать рамки долгосрочного финансирования, увязывающие цели, ресурсы, бюджет и результаты осуществления программ с целями увеличения основных ресурсов.

57. Исполнительный совет также признал, что чрезмерная зависимость от ограниченного числа доноров сопряжена с риском для долгосрочной финансовой устойчивости ПРООН, и поэтому призвал все страны, которые в состоянии сделать это, увеличить размеры их взносов в основные ресурсы. В 1999 году на долю 14 основных доноров ЮНФПА пришлось около 98 процентов общего объема основных ресурсов Фонда; на долю трех из этих доноров — Японии, Нидерландов и Дании — пришлось около 50 процентов средств. В этом контексте ЮНФПА прилагает все усилия для расширения числа своих доноров, поставив себе цель довести его в 2000 году до 100. Новая система финансирования призвана обеспечить начало более транспарентного диалога по вопросам основного финансирования ЮНФПА и содействовать увеличению размера и повышению степени предсказуемости предоставления ресурсов путем объявления многолетних взносов.

58. В своем решении 2000/9 Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА просит Директора-исполнителя ЮНФПА осуществлять многолетние рамки финансирования на 2000–20003 годы. Кроме этого, Исполнительный совет призвал все страны, которые в состоянии сделать это, оказать ЮНФПА содействие в обеспечении того, чтобы общий объем регулярных и дополнительных ресурсов на 2000–2003 годы достиг 1434 млн. долл. США. В этом решении также содержится обращенная к Директору-исполнителю просьба представить Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2001 года и представлять каждый год в последующий период доклад о разработке и совершенствовании многолетних рамок финансирования.

59. И наконец, к Директору-исполнителю обращена просьба представить Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2003 года подробный доклад о результатах, достигнутых в ходе цикла, извлеченных уроках и их последствиях для установления приоритетов и формулирования многолетних рамок финан-

сирования на последующий цикл с учетом необходимости согласования циклов отчетности ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ.

3. Детский фонд Организации Объединенных Наций

60. В решении 1999/8 Исполнительного совета ЮНИСЕФ о стратегии мобилизации ресурсов говорится об укреплении роли ЮНИСЕФ как ведущего учреждения системы Организации Объединенных Наций по защите детей, особенно в отношении поддержки национальных усилий по достижению целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей и осуществлению Конвенции о правах ребенка. Эта стратегия нацелена на увеличение объема общих ресурсов, обеспечение большей надежности и предсказуемости ресурсов и более равномерное распределение бремени между донорами. В ней также охвачены вопросы, связанные с другими ресурсами, в том числе с чрезвычайными фондами. В стратегии предлагается ежегодно проводить сессию по объявлению взносов в целях обеспечения общей межправительственной ответственности за мобилизацию ресурсов, которая будет зависеть от действий правительств. В целях равномерного распределения бремени среди доноров в стратегии каждому правительству-донору предлагается определить, каким образом, вступая в новое тысячелетие, оно будет оказывать свою поддержку в интересах обеспечения ускоренной реализации целей, поставленных на Всемирной конференции на высшем уровне в интересах детей, а также решения новых проблем, встающих перед ЮНИСЕФ.

61. На долю предоставляемых ЮНИСЕФ правительствами добровольных взносов приходится около двух третей общего объема ресурсов, а остальную часть предоставляют национальные комитеты. Будучи ведущим учреждением системы Организации Объединенных Наций, занимающимся защитой интересов детей, ЮНИСЕФ функционирует на основе глобального консенсуса в отношении своих мероприятий, а его управленческая структура и заявление о его задачах утверждаются Исполнительным советом.

62. Исполнительный совет подчеркнул важность добровольного характера взносов и заявил, что он по-прежнему признает важное значение взносов частного сектора. На небольшое число государств приходится основная масса взносов, поступающих в ЮНИСЕФ, что делает Фонд уязвимым перед лицом изменений в национальной экономике или политике этих нескольких стран¹⁵. Например, в 1999 году на долю 15 правительств-доноров приходилось 60 процентов от общего объема поступлений ЮНИСЕФ. В целях обеспечения более надежной основы финансирования Исполнительный совет подчеркнул важность совместного несения бремени расходов донорами и предложил многолетнюю стратегию финансирования.

63. Стратегия мобилизации ресурсов, стратегический среднесрочный план, двухгодичный вспомогательный бюджет, страновые программы и ориентированный на конкретные результаты ежегодный доклад Директора-исполнителя представляют собой составные элементы многолетних рамок финансирования и в своей совокупности служат примером концептуальной интеграции организационных приоритетов и главных областей деятельности (цели и задачи), бюджета и ресурсов.

¹⁵ См. таблицу 2.

4. Мировая продовольственная программа

64. В начале 90-х годов все более очевидным становился тот факт, что МПП стоит перед лицом серьезной проблемы финансирования, обусловленной тем, что взносы доноров в своей совокупности более не обеспечивают необходимое соотношение между взносами натурой и взносами наличными. Комитет по политике и программам продовольственной помощи — предшественник Исполнительного совета МПП — учредил официальную рабочую группу по вариантам политики мобилизации ресурсов и долгосрочного финансирования МПП, которая должна была провести обзор положения дел и представить предложения, направленные на решение этих проблем. Новая стратегия была утверждена на сороковой сессии Комитета в октябре 1995 года. Осуществление этой стратегии началось в 1996 году и привело к серьезным улучшениям, в том числе к повышению степени транспарентности и подотчетности, большей предсказуемости поступления ресурсов, а также к более эффективному их планированию и управлению ими как на организационном, так и на проектном уровне. С сентября 1997 года по октябрь 1998 года проводился обзор этой стратегии, а вынесенные по его результатам рекомендации были утверждены Исполнительным советом на его первой очередной сессии в январе 1999 года. Эта стратегия направлена на повышение степени предсказуемости предоставления ресурсов, а также на повышение эффективности и гибкости политики, которая была принята в 1995 году, при сохранении принципа полного возмещения расходов.

65. Исполнительный совет МПП выразил свою заинтересованность в проведении обзора будущей стратегии финансирования МПП, когда в январе 1999 года он утверждал рекомендации, вынесенные по результатам обзора стратегии мобилизации ресурсов и долгосрочного финансирования МПП. Вслед за этим начался процесс внутреннего обзора, а также было начато проведение ряда мероприятий в целях выяснения мнений членов. Стратегия мобилизации ресурсов будет представлена Исполнительному совету МПП на его ежегодной сессии в мае 2000 года.

С. Оценка новых механизмов финансирования

66. Хотя, несомненно, еще слишком рано проводить полномасштабную и хоть в какой-то степени всестороннюю оценку новых механизмов финансирования, особенно с учетом того, что ряд необходимых элементов все еще отсутствует, необходимо отметить, что первоначальные результаты объявления взносов в первой половине этого года в исполнительных советах разочаровывают, поскольку далеки от установленных целевых показателей.

67. Что касается первоначальных позитивных тенденций в отношении предсказуемости, то обнадеживающим признаком сотрудничества и приверженности государств-членов новой и устойчивой стратегии финансирования ПРООН в 1999 году стал тот факт, что 21 государство, включая 12 стран, где осуществляются программы, объявили о своих многолетних взносах в ресурсы ПРООН в 1999 году, несмотря на экспериментальный характер первого совещания по вопросам финансирования. Предполагается, что в 2000 году в общей сложности 18 стран объявят о своих предполагаемых взносах на 2001 год, а 8 стран — на 2002 год. В большинстве случаев предварительные суммы объявленных взносов на 2001 и 2002 годы находятся по меньшей мере на том же уровне, что

и суммы, объявленные на 2000 год (при условии утверждения правительством или парламентом). Весьма примечательно, что три страны в настоящее время создали прецедент использования таких многолетних обязательств в качестве основы для увеличения суммы взносов в последующие годы. Ряд государств-членов, которые не могут официально объявить о многолетних взносах в силу положений национального законодательства или других причин, тем не менее сообщили Программе об ориентировочных размерах их взносов в предстоящие годы, признав важность такого шага с точки зрения предсказуемости поступления финансовых ресурсов.

68. В своем решении 98/23 Исполнительный совет определил, что, наряду с применением практики объявления многолетних взносов, предсказуемость предоставления взносов в основные ресурсы можно было бы еще более повысить, если бы государства-члены объявляли о конкретном графике платежей в ходе заседания, посвященного вопросам финансирования, причем поощрялись бы ранние платежи. В 1999 году в общей сложности 25 стран представили фиксированные графики внесения взносов. В соответствии с решением 98/23 в документе зала заседаний DP/2000/CRP.3, озаглавленном «Регулярное финансирование ПРООН и управление наличными средствами», который был представлен Исполнительному совету на его первой очередной сессии в 2000 году, содержался обзор накопленного в 1999 году опыта в отношении сроков предоставления ПРООН взносов, причем были представлены графики выплаты взносов донорами ОЭСР/КСР. Было отмечено, что опыт уплаты взносов в основные (регулярные) ресурсы в течение 1999 года, первого года функционирования новых механизмов финансирования, был не совсем оптимальным. Хотя в общей сложности 17 крупных доноров объявили о конкретных графиках выплаты добровольных взносов в ПРООН в 1999 году, лишь 8 из них в полной мере выдержали те сроки платежей, которые они установили. Еще четыре страны произвели платежи в течение одного месяца после первоначально оговоренной даты. Четыре страны выплатили взносы спустя более месяца после оговоренного срока, а одна страна вообще не внесла взносы в 1999 году. Из восьми стран, в которых осуществляются программы и которые объявили фиксированные графики платежей на 1999 год, семь стран внесли свои взносы в течение года, а одна страна на протяжении календарного года платеж не произвела.

69. Следует напомнить, что фиксированные графики платежей позволяют Программе устанавливать точную стоимость поступающих ей взносов в долларах США. Это достигается за счет использования финансовых инструментов, которые заранее обеспечивают наличие фиксированной суммы в долларах США для пересчета стоимости представленных в другой валюте взносов в доллары США; цель, которая преследуется при этом, состоит в том, чтобы определить конкретную стоимость взносов в долларах США в интересах стабильности и планирования программ. Контрактный характер этих финансовых инструментов требует, чтобы расчет производился в оговоренные контрактом даты, а отсюда вытекает чрезвычайно важное значение надежной информации о соответствующих суммах и строгого соблюдения графика платежей. На протяжении 1999 года доллар США сохранял свою стоимость, повышаясь в цене по отношению к европейским валютам; эта же тенденция наблюдается и в 2000 году. В 1999 году ПРООН смогла застраховать от инфляции относительно небольшую сумму взносов, которые предполагалось получить не в долларовом выражении, из-за того, что несколько крупных доноров не представили кон-

кретной информации о суммах и/или графиках платежей в начале года, а также из-за решения осторожно подходить к страхованию взносов от потерь в 1999 году с учетом отсутствия достаточного опыта в том, что касается объявления конкретных графиков платежей.

70. Сознвая те последствия, которые имеет выплата взносов для управления финансовой наличностью и, в конечном счете, для осуществления программ, Исполнительный совет в своем решении 2000/3 отметил серьезные последствия задержек с платежами для контроля и регулирования движения денежной наличности, а также необходимость того, чтобы официальные уведомления о взносах в фонд основных ресурсов на 2000 год направлялись как можно раньше в начале года. В этом же решении Совет заявил о своей поддержке рекомендации Администратора в отношении всестороннего осуществления элементов стратегии финансирования ПРООН, касающихся объявления взносов и строгого соблюдения установленного графика. Хотелось бы надеяться, что при уделении этому вопросу такого большого внимания положение дел в плане повышения степени предсказуемости ресурсов улучшится.

71. Хотя все еще продолжается накопление опыта применения этой новой системы, тенденция для тех стран, которые объявили о многолетних взносах в 1999 году и используют их в качестве исходной точки для дальнейшего увеличения размера платежей в 2000 году, является позитивной и свидетельствует об их приверженности восстановлению базы регулярных ресурсов. Важно отметить, что в 2001 году еще большее число стран перейдет к подобной практике объявления многолетних взносов.

72. Хотя в своей массе директивные документы, определяющие принципы финансирования ПРООН, четко подтверждают добровольный характер взносов в регулярные (основные) ресурсы как один из ключевых основополагающих принципов, ясно также и то, что добровольный характер регулярного финансирования ПРООН и связанных с нею фондов и программ, а говоря более широко, всех фондов и программ Организации Объединенных Наций, обуславливает тот факт, что чрезвычайно важные мероприятия Организации Объединенных Наций в области развития по-прежнему остаются весьма уязвимыми, поскольку существует опасность их свертывания. В результате значительного сокращения размера взносов двух или трех крупных доноров, а также отчасти из-за «силы» доллара США смета регулярных ресурсов ПРООН на 2000 год на момент проведения заседания по вопросам финансирования ПРООН составляла лишь 682 млн. долл. США, несмотря на то, что некоторые доноры увеличили свои взносы в регулярные ресурсы в 2000 году, внесенные в местных валютах. Вследствие этого в рамках дискуссий, проводившихся в апреле 2000 года на заседании по вопросам финансирования ПРООН, обсуждался вопрос о необходимости заручиться большей политической волей и большей коллективной приверженностью государств в деле достижения согласованных целевых показателей в отношении регулярных ресурсов в контексте МРФ.

73. Что касается ЮНФПА, то еще слишком рано проводить полномасштабную оценку влияния нового механизма финансирования. К счастью, обнадеживает то число стран, которые объявили об увеличении ими своих взносов в основные ресурсы в местной валюте, хотя два других донора объявили о значительном сокращении своих взносов. ЮНФПА планирует активизировать свои усилия, с тем чтобы заручиться большей поддержкой со стороны всех стран,

включая развивающиеся страны, страны с переходной экономикой и частные фонды. Ожидается, что к концу 2000 года тенденция уменьшения объема взносов будет обращена вспять. Хотя нынешний период экономического роста в мировой экономике не влечет за собой автоматического увеличения объемов объявленных взносов в основные ресурсы ЮНФПА, предполагается, что совокупный эффект позитивных оценок деятельности Фонда и положительные результаты обзора пятилетнего осуществления решений Международной конференции по народонаселению и развитию приведут в ближайшем будущем к увеличению объема взносов.

74. Неосновные ресурсы, в том числе ресурсы, предоставляемые на основе принципа совместного несения расходов, ресурсы целевых фондов и ресурсы из нетрадиционных источников финансирования, представляют собой важный механизм повышения потенциала ЮНФПА, необходимый для осуществления программ в области народонаселения. Хотя рост объема неосновных ресурсов ЮНФПА представляет собой весьма позитивный фактор, такие ресурсы могут лишь дополнять собой фонд регулярных ресурсов, но никогда не смогут заменить его.

75. Что касается оценки влияния новых механизмов финансирования, в том числе МРФ, на финансовое положение ЮНИСЕФ, то прошло еще слишком мало времени, чтобы можно было в полной мере оценить влияние соответствующего решения. В своем решении 1999/8 Исполнительный совет отметил, что в финансовой части среднесрочного плана на 1998–2001 годы прогнозируется ежегодный рост поступлений на 3–4 процента, которые должны использоваться для покрытия запланированных организационных расходов, в то время как целевой показатель финансирования, обеспечивающий ежегодный рост поступлений на 7 процентов, устанавливается для получения к 2005 году 1,5 млрд. долл. США, является задачей в области мобилизации ресурсов и дополнительных средств правительств и частного сектора, а также всех других доноров. Общая сметная сумма поступлений ЮНИСЕФ за 1999 год составила 1,118 млрд. долл. США, что на 152 млн. долл. США, или почти на 16 процентов, больше, чем сумма поступлений в 1998 году, которая составляла 966 млн. долл. США. Шестьдесят два процента от общей суммы поступлений в размере 1,118 млрд. долл. США было получено от правительств, 35 процентов — от частного сектора и 3 процента — из других источников. На долю регулярных ресурсов приходилось 53 процента общей суммы поступлений, а на долю других ресурсов — 47 процентов, из которых 29 процентов приходилось на регулярные программы и 18 процентов на чрезвычайные ситуации.

76. Хотя целевой показатель финансового среднесрочного плана ЮНИСЕФ на 1999 год был достигнут, все еще существует значительный разрыв между целевыми показателями в рамках стратегии мобилизации ресурсов и размером прогнозируемых поступлений. Кроме этого, поступления в фонд неосновных ресурсов увеличивались значительно более высокими темпами, чем в фонд регулярных ресурсов, что свидетельствует о необходимости пропагандирования идеи об оказании поддержки основным ресурсам ЮНИСЕФ с уделением, как и прежде, основного внимания более равномерному распределению между донорами бремени расходов. В этой связи ЮНИСЕФ надеется, что в течение 2000 года ему удастся еще более расширить число доноров. Что касается предсказуемости предоставления ресурсов, то ее степень значительно повысилась благодаря проведению заседания по объявлению взносов, поскольку целевые

показатели в отношении взносов, предусмотренные в среднесрочном финансовом плане, в значительной степени были достигнуты на этом заседании.

D. Оценка воздействия тенденций финансирования

77. Несмотря на сохранение негативных тенденций и сокращение регулярных (основных) ресурсов фондов и программ Организации Объединенных Наций, необходимость оказания помощи в целях устойчивого развития как по двусторонним, так и многосторонним каналам, включая систему Организации Объединенных Наций, ощущалась по-прежнему остро. Кроме того, последствия колебаний обменных курсов продолжают отрицательно влиять на надежность и предсказуемость ресурсов, имеющихся на цели программирования.

78. Как отмечено в докладе ПРООН о развитии человека за 1999 год, из 4,5 миллиарда людей, проживающих в развивающихся странах, более четверти не имеют доступа к знаниям и минимальным частным и государственным услугам и умирают в возрасте до 40 лет. Почти 1,3 миллиарда людей не имеют доступа к питьевой воде; один из семи детей школьного возраста не посещает школу; почти 840 миллионов людей недоедают; и, по оценкам, доход 1,3 миллиарда людей составляет менее 1 долл. США в день.

79. Кроме того, следует отметить, что 95 процентов прироста населения в мире приходится на развивающиеся страны и что в большинстве наименее развитых стран удвоение численности населения происходит менее чем за 30 лет. В большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой по-прежнему существует необходимость обеспечения репродуктивного здоровья, включая планирование семьи и сексуальное здоровье. Кроме того, угроза ВИЧ/СПИДа является куда более значительной, чем это предполагалось 10 лет назад.

80. С учетом стремления международного сообщества добиться прогресса в выполнении целей в области международного развития, поставленных на основных конференциях 90-х годов, Организации Объединенных Наций должна принадлежать главная роль как на глобальном, так и на страновом уровне. Хотя оперативная деятельность системы развития Организации Объединенных Наций составляет лишь незначительную часть от общего объема ОПР, она играет ключевую роль в содействии и поощрении мероприятий на страновом уровне. Необходимо обратить вспять тенденцию сокращения регулярных (основных) ресурсов, с тем чтобы система развития Организации Объединенных Наций могла играть свою роль катализатора в оказании странам помощи в выполнении целей глобальных конференций Организации Объединенных Наций, включая сокращение вдвое к 2015 году числа людей, проживающих в условиях крайней нищеты. Достигнутое международным сообществом соглашение об ориентировании ресурсов на достижение целей в качестве способа повышения эффективности помощи в области развития еще в большей степени повышает значение многолетних рамок финансирования в качестве важнейшего механизма общей мобилизации ресурсов.

Программа развития Организации Объединенных Наций

81. Учитывая серьезное воздействие деятельности ПРООН на страновом уровне, сокращение основных ресурсов имело самые серьезные последствия в

170 странах, осуществляющих программы, которые ПРООН обслуживает через свою глобальную сеть 134 страновых отделений; такая тенденция представляет серьезную угрозу жизнеспособности программ ПРООН в этих странах, финансируемых из регулярных источников. Продолжение сокращения ресурсов имело существенное воздействие на эффективность и воздействие деятельности ПРООН на местах, как с точки зрения ее собственных программ, так и с точки зрения выполнения ее мандата в качестве основной страновой платформы системы развития Организации Объединенных Наций. Сокращение финансовых средств негативно сказалось на эффективности этих страновых платформ именно в тот момент, когда Генеральным секретарем осуществляется программа реформы Организации Объединенных Наций в качестве способа укрепления общей многосторонней системы, и именно в тот момент этого процесса, когда необходимо активное присутствие Организации Объединенных Наций на местах в поддержку процесса развития.

82. Продолжение сокращения регулярных (основных) ресурсов имеет прямое воздействие на многосторонний характер деятельности ПРООН на местах: хотя другие (неосновные) ресурсы являются чрезвычайно важным дополнительным фактором усиления потенциала программ ПРООН, тем не менее они не могут заменить прочную основу регулярных ресурсов, которые гарантируют основополагающую универсальность ПРООН.

83. В глобальном плане сокращение к концу 1999 года ликвидных регулярных ресурсов ПРООН, включая прогнозируемый уровень ежегодных добровольных взносов, привело к последовательному сокращению уровня программирования и продлению программного цикла 1997–1999 годов на четвертый год, включая 2000 год. Ассигнования по программам были сокращены в целом более чем на 30 процентов, что вызывало необходимость дальнейшего пропорционального сокращения запланированных уровней программирования на 2001 и 2002 годы. Хотя вышеуказанные корректировки были внесены на всех программных уровнях на общей организационной основе, их последствия на программном страновом уровне представляют серьезную проблему для масштабов и необходимого воздействия деятельности ПРООН, особенно для наименее развитых стран и стран с низким доходом, которые получают основную часть ресурсов целевого показателя распределения ресурсов из основных фондов (ПРОФ) (т.е. 60 процентов для наименее развитых стран и 88 процентов для стран с низким доходом). С 1992 года реальный объем финансовых средств ПРООН на цели оказания помощи сократился примерно на 60 процентов.

84. Вполне очевидно, что ПРООН обладает достаточным потенциалом для осуществления программирования и оказания услуг на уровне, значительно превышающем сокращенный уровень расходов по программам, упомянутый выше. Страновые отделения продолжают подчеркивать, что страны, в которых осуществляются программы, демонстрируют не только потребность в высококачественных, ориентированных на результат и во все большей степени ориентированных на политику перспективных программ, но и способность разрабатывать программы помощи и оказывать такую помощь на уровне, значительно превышающем 1,6 млрд. долл. США, которые ПРООН израсходовала в 1999 году.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

85. Для ЮНФПА сокращение основных ресурсов также имело весьма негативные последствия в странах, в которых ЮНФПА осуществляет программы. Проведенная недавно процедура обзора результатов Международной конференции по народонаселению и развитию показала, что подход МКНР получил общее признание и в значительной степени способствовал наращиванию усилий: изменяется государственная политика и вносятся коррективы в национальные программы для отражения Программы действий МКНР.

86. Худшего времени для нынешнего сокращения ресурсов быть не могло. Именно в тот момент, когда программы осуществляются эффективно, возникают барьеры на их пути и сокращаются ресурсы. Такое положение можно сравнить с океанским лайнером: после его остановки или замедления его хода потребуются чрезвычайно много усилий и затрат для того, чтобы вновь запустить машины и чтобы он снова набрал необходимую скорость. Такой рваный ритм препятствует прогрессу, не дает добиться экономии, обусловленной масштабом, и нарушает эффективное управление программами и ресурсами.

87. В июне 1998 года Исполнительный совет одобрил план работы ЮНФПА на 1999–2002 годы, в котором, согласно оценке, доход за счет общих ресурсов составил в 1999 году 310 млн. долл. США. Год спустя, в июне 1999 года, ЮНФПА сообщил, что, согласно обновленной оценке, поступления сократились на 55 млн. долл. США и составили 255 млн. долл. США.

88. Последствия этого сокращения ресурсов на цели программ в области народонаселения в 1999 году, включая программы репродуктивного здоровья, были серьезными. Эта цифра включает более 1 млн. дополнительных пользователей традиционных контрацептивных методов, которые в противном случае могли бы использовать более эффективные современные методы, и 1,5 млн. лиц, которые по-прежнему не пользуются ни одним из методов планирования семьи. Как предполагается, снижение эффективности или сокращения средств для обеспечения репродуктивного выбора приведут к тому, что дополнительно 1,4 млн. женщин столкнутся с проблемой незапланированной беременности. Кроме того, как ожидается, в результате такой незапланированной беременности будет сделано более 570 000 вынужденных аборт и на свет появятся более 670 000 незапланированных детей. Как ожидается, дополнительные случаи незапланированной беременности связаны с более чем 3300 случаев материнской смертности и более чем 43 000 случаев серьезных материнских заболеваний в результате родов. При нынешнем уровне риска выживания младенцев и детей ожидается, что в результате такого дополнительно числа деторождений погибнет примерно 41 000 младенцев и около 15 000 детей.

89. К последствиям, которые сложнее выразить количественно, относится ослабление усилий по борьбе с болезнями, передаваемыми половым путем (включая ВИЧ/СПИД), и сокращению случаев вредной традиционной практики (как, например, калечащие операции на женских половых органах). На месяц выделяется лишь 25 центов для приобретения контрацептивных таблеток; 2 долл. США на гигиенические пакеты для проведения родов; и лишь 2,5 цента на приобретение презервативов. Сокращение ресурсов самым серьезным образом сказалось на программах репродуктивного здоровья, включая программы планирования семьи, безопасного материнства и предупреждения ВИЧ/СПИДа.

ЮНФПА надеется на то, что процесс МРФ станет началом длительного периода финансовой стабильности ЮНФПА.

Детский фонд Организации Объединенных Наций

90. Существующие тенденции финансирования по-прежнему имеют чрезвычайно важное значение для ЮНИСЕФ, поскольку без новых обязательств и увеличения ресурсов на глобальном уровне не удастся выполнить поставленные на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей основные цели, связанные с детской и материнской смертностью, недоеданием, образованием, водоснабжением и санитарией, а способность ЮНИСЕФ оказывать поддержку в осуществлении Конвенции о правах ребенка не будет реализована в полной мере. Будущая повестка дня ЮНИСЕФ, в которой особое внимание уделяется охране здоровья с раннего детства, обеспечению доступа к образованию и его качеству, в частности образованию для девочек, а также подросткам с точки зрения их прав на участие, защиту и информацию, будет также зависеть от выделения значительных ресурсов. Еще более важное значение имеет то, что основные ресурсы по-прежнему являются основой страновых программ ЮНИСЕФ, а другие ресурсы необходимы для расширения охвата страновых программ и обеспечения потенциала для оказания экстренной помощи детям.

Мировая продовольственная программа

91. МПП имеет двойной мандат, заключающийся в оказании помощи в чрезвычайных ситуациях и осуществлении целей в области развития. Помощь МПП нацелена также на мероприятия до и после стихийных бедствий, включая смягчение последствий стихийных бедствий и обеспечение готовности к ним, а также организацию восстановительно-ремонтных работ. Хотя на протяжении своей 37-летней истории МПП пользовалась благосклонностью чрезвычайно щедрых доноров и в большинстве случаев выделялись достаточные ресурсы для выполнения ее задач, со временем наши ориентиры и ориентиры наших доноров изменились. Хотя уровень основных ресурсов не претерпел существенных изменений, объем ресурсов на цели развития сократился. С момента своего создания в 1963 году в программе МПП произошли существенные изменения: ранее значительную часть в ней составляла деятельность на цели развития (70 процентов) и незначительную часть — деятельность по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях (30 процентов); в настоящее время 80 процентов ресурсов Программы направляются на оказание помощи в чрезвычайных ситуациях и около 20 процентов на цели развития.

92. Хотя акцент в деятельности МПП сместился в сторону оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, в прошлом году Исполнительный совет самым внимательным и тщательным образом рассмотрел роль продовольственной помощи в области развития. Было отмечено повышение значения и воздействия продовольственной помощи в процессе развития и вновь подчеркнута необходимость обеспечения того, чтобы такая помощь была сосредоточенной, целенаправленной и комплексной. Были определены четкие задачи повышения качества и ориентированности наших программ. Помимо этих уже принятых весьма существенных обязательств и мероприятий доноры и государства-члены призвали МПП рассмотреть ряд предложений в целях содействия повышению уровня финансирования программ в области развития. Они будут включены в стратегию мобилизации ресурсов, которая будет представлена Исполни-

тельному совету на его ежегодной сессии в мае 2000 года. Предполагается, что в результате этих двух инициатив возрастет или сохранится на стабильном уровне объем финансирования на цели развития, что позволит достигнуть результатов, соответствующих рекомендациям обзора в области развития.

Е. Структурные и управленческие изменения в рамках фондов и программ Организации Объединенных Наций

93. Что касается систем финансирования фондов и программ Организации Объединенных Наций, то переход к управлению, основанному на результатах, имеет важное значение в том, что он позволяет каждой организации увязать результаты с регулярными (основными) взносами, а также с другими (неосновными) ресурсами. Что касается ПРООН, то первые многолетние рамки финансирования были представлены ее Исполнительному совету в сентябре 1999 года в качестве ключевого механизма общей мобилизации ресурсов. МРФ основаны на комплексной узко практической базе рамок стратегических результатов (РСР) и включают задачи, ресурсы, бюджеты и результаты программы: сами РСР стали важным механизмом стратегического управления на страновом уровне, в результате чего МРФ/годовой доклад, отражающий результаты проведенной работы, стали важным стратегическим механизмом определения результатов и отражения эффективности работы ПРООН, что в свою очередь повышает возможность создания надежной основы финансирования в поддержку определенных результатов развития. ПРООН представит свой первый отражающий результаты проведенной работы годовой доклад на основе МРФ на ежегодной сессии в 2000 году.

94. В результате осуществления программы повышения эффективности управления ЮНИСЕФ повысилась эффективность структур и процедур организации, причем Исполнительному совету представляется информация об этих изменениях в периодических докладах. Кроме того, в рамках ежегодной процедуры обзора бюджета штаб-квартирам и отделениям на местах было предложено добиваться не отражающейся на качестве осуществляемых программ экономии в таких областях, как организация поездок или использование консультантов. Вместе с тем, продолжение сокращения взносов в счет основных ресурсов в конечном итоге будет означать сокращение ассигнований на цели страновых программ на основе формулы, одобренной Исполнительным советом в 1997 году, в результате чего одобренные Исполнительным советом программы могут быть осуществлены не в полном объеме.

95. Что касается ЮНФПА, то первые многолетние рамки финансирования были представлены его Исполнительному совету в апреле 2000 года в качестве ключевого механизма управления на основе достигнутых результатов и активной мобилизации ресурсов. МРФ включают задачи, ресурсы, бюджет и результаты программы и являются важным механизмом отражения результатов и воздействия программ ЮНФПА. Кроме того, процедура пятилетнего обзора МКНР обеспечивает возможность проведения общего обзора национального опыта в осуществлении Программы действий МКНР. Итогом этой процедуры стала двадцать первая специальная сессия Генеральной Ассамблеи, на которой 2 июля 1999 года была принята резолюция «Основные направления деятельности по дальнейшему осуществлению Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию». Результатом этой процедуры

является новое программное направление Фонда и уделение повышенного внимания программным приоритетам. Партнерские отношения с организациями гражданского общества и частного сектора укрепляются во многих областях, включая репродуктивное здоровье, безопасность товаров, мобилизация ресурсов, обеспечение качества, оказание услуг и консультативная помощь.

96. В 1995 году был проведен обзор ресурсов и финансовых механизмов МПП с целью повышения гибкости и предсказуемости ресурсов. В октябре 1995 года на сороковой сессии Комитета по политике и программам продовольственной помощи (предшественник Исполнительного совета МПП) была утверждена политика в области ресурсов и долгосрочного финансирования, реализованная в 1996 году. Она предусматривает перераспределение по категориям каналов финансирования и программных категорий МПП и представляет принцип полного возмещения расходов в целях обеспечения полного покрытия всех расходов, связанных со взносами. В сентябре 1997 года началось проведение обзора воздействия этой политики. В результате обзора было установлено, что в результате осуществления политики были достигнуты существенные результаты, включая повышение транспарентности и отчетности и повышение предсказуемости, планирования и управления ресурсами как на организационном, так и на проектном уровнях.

97. В 1999 году началось проведение обзора мобилизации ресурсов МПП, который предусматривал анализ внутренних факторов и в рамках которого были одновременно начаты мероприятия с целью запрашивания мнений государств-членов. С учетом того, что МПП является организацией, полностью финансируемой за счет добровольных взносов, ее поддержка со стороны доноров в значительной степени зависит от качества ее проектов на местах и от уровня ее отчетности перед входящими в нее членами. Хотя большая часть обзора касается повышения предсказуемости и объема ресурсов вне организации, в нем рассматривается также ряд внутренних вопросов в целях содействия мобилизации ресурсов. Стратегия мобилизации ресурсов будет представлена Исполнительному совету МПП на ее ежегодной сессии в мае 2000 года.

Г. Конференция Организации Объединенных Наций по объявлению взносов для деятельности в целях развития

98. На основе первоначального анализа новых механизмов финансирования и новых мероприятий по объявлению взносов можно сделать вывод о том, что значительная доля необходимых ресурсов была объявлена или указана на совещаниях по объявлению взносов исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ, что дало более четкое представление о графике выплат ряда правительств и в значительной степени будет содействовать финансовому планированию и управлению. Учитывая все эти изменения, может возникнуть необходимость принять решение о будущем Конференции Организации Объединенных Наций по объявлению взносов для деятельности в целях развития, как это предлагается в резолюции 50/227 Генеральной Ассамблеи¹⁶.

¹⁶ См. резолюцию 50/227 Генеральной Ассамблеи, приложение 1, пункт 16.

G. Выводы и рекомендации

99. Основные средства, предоставляемые правительствами, по-прежнему являются необходимой основой фондов и программ для удовлетворения национальных потребностей и принятия мер в связи с мировыми тенденциями¹⁷. Постоянное сокращение или стагнация этой категории представляет серьезную угрозу способности фондов и программ выполнять возложенные на них задачи.

100. Хотя фонды и программы Организации Объединенных Наций добились существенного прогресса в области структурных реформ, включая внедрение систем управления на основе достигнутых результатов за счет разработки рамок стратегических результатов в контексте многолетних рамок финансирования, а ПРООН продолжает проводить углубленную организационную реформу (например, осуществление планов работы Администратора ПРООН и программы эффективности управления ЮНИСЕФ) в целях решения приоритетных вопросов политики развития более скоординированным и эффективным образом, тем не менее регулярные (основные) ресурсы сокращаются.

101. Что касается продолжающегося сокращения основных ресурсов, то в качестве причины здесь можно кратко изложить следующие факторы:

а) добровольный характер основных финансовых ресурсов — поскольку регулярные (основные) взносы являются добровольными по своему характеру, то, когда доноры сокращают расходы ОПР, во многих случаях наибольший ущерб наносится организациям, финансируемым за счет добровольных взносов, поскольку никакого юридически обязательного или директивного обязательства вносить взносы нет; примером этому могут служить практика пополнения МАР и программы развития Европейского союза. Хотя новая система многолетних взносов является шагом в правильном направлении в целях обеспечения более предсказуемого уровня ресурсов, по-прежнему имеет место тот факт, что, когда на национальном уровне оказывается давление на национальные бюджетные уровни ОПР, как правило, наиболее серьезный удар наносится по регулярным (основным) взносам в связи с их добровольным характером;

б) уделение повышенного внимания оказанию гуманитарной помощи — другим фактором, воздействующим на основные ресурсы фондов и программ в области развития, является уделение повышенного общественного внимания оказанию гуманитарной помощи, особенно включая необходимость изыскания специальных ресурсов для финансирования деятельности по поддержанию международного присутствия, как, например, в Косово и Восточном Тиморе;

¹⁷ Под основными ресурсами обычно понимают ресурсы, добровольно вносимые в фонды и программы для общих ресурсов с целью использования в соответствии с их мандатами без каких либо ограничений или условий. В этом широком понимании есть едва уловимые, но важные различия. Основные ресурсы ПРООН полностью состоят из взносов правительств; ЮНИСЕФ получает свои основные средства или общие ресурсы как от правительств, так и из неправительственных источников, таких, как национальные комитеты. Основные средства ЮНФПА почти полностью состоят из представленных правительствами средств, хотя и не ограничиваются исключительно ими; весьма незначительная сумма поступает от неправительственных частных доноров. МПП получает большинство своих взносов от правительств наличными и натурой (E/1997/65/Add.1), пункт 13.

с) все возрастающий спрос на других пользователей многосторонней ОПР в виде субсидий — увеличение числа запросов в отношении относительно ограниченного объема имеющейся многосторонней помощи в виде субсидий. Например, хотя сокращение задолженности в бедных странах с крупной задолженностью (БСКЗ) является весьма важной инициативой, важно также, чтобы расходы БСКЗ возмещались за счет согласованных дополнительных финансовых средств, а не за счет прямого или косвенного использования многосторонней ОПР в виде субсидий, которая изначально предусматривалась в качестве добровольных регулярных (основных) взносов в фонды и программы Организации Объединенных Наций. Что касается других предложений о создании общих открытых глобальных целевых фондов, то существует такой же риск использования части и без того ограниченных многосторонних субсидий ОПР, имеющихся для основных взносов в фонды и программы;

д) изменяющиеся и весьма конкурентные условия международного сотрудничества в области развития: помимо нового спроса на ограниченные ресурсы в виде субсидий наблюдается расширение оперативной деятельности ряда основных учреждений, таких, как Всемирный банк, в областях, которые ранее охватывались системой развития Организации Объединенных Наций;

е) разнообразие вопросов, рассматриваемых системой развития Организации Объединенных Наций, затрудняет возможность четких заявлений о достигнутых результатах, особенно в краткосрочной перспективе. В рамках своей небольшой программы оценки воздействия Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата пытается рассмотреть этот вопрос на общесистемном уровне, поскольку фонды и программы Организации Объединенных Наций делают это на межучрежденческом уровне. В обоих случаях следует напомнить, что сложные вопросы требуют времени, а также ресурсов.

102. Хотя общий доход ПРООН по-прежнему является значительным и составляет приблизительно 2,32 млрд. долл. США (предварительный показатель нетто за 1999 год), наблюдавшаяся в течение шести лет тенденция сокращения регулярных (основных) ресурсов еще не обращена вспять и положение с регулярными (основными) финансовыми ресурсами по-прежнему является критическим; по оценкам, их объем в 2000 году составит 682 млн. долл. США (соответствует предварительному показателю нетто за 1999 год). В целях достижения прогресса в деле выполнения годовых целевых показателей финансирования, установленных в МРФ, к концу 2000 года в срочном порядке необходимо обратить данную тенденцию вспять, с тем чтобы обеспечить устойчивую тенденцию роста для выполнения цели в соответствии с потребностями цикла МРФ.

103. При рассмотрении этих новых процедур финансирования не только Исполнительный совет, но также все государства-члены должны уделять повышенное внимание выявлению путей и средств содействия повышению политической воли и приверженности общему делу на основе согласованных целевых показателей МРФ, с тем чтобы в короткие сроки вновь обеспечить рост уровня регулярных финансовых средств.

104. ЮНИСЕФ через своих послов доброй воли, поздравительные открытки ЮНИСЕФ и, что более важно, через национальные комитеты ЮНИСЕФ поддерживает особые отношения с общественностью всего мира. В 1999 году регулярные ресурсы составили 589 млн. долл. США по сравнению с

571 млн. долл. США в 1998 году. Доля регулярных ресурсов, поступающих от правительств, в целом сократилась с 75 процентов в 1990 году до 60 процентов в 1999 году. Общий объем регулярных ресурсов правительств в 1999 году составил 345 млн. долл. США по сравнению с 344 млн. долл. США в 1998 году. Это представляет собой увеличение менее чем на 1 процент, что ниже по сравнению с целевым показателем финансирования среднесрочного плана на уровне 3–4 процента. Поддержка со стороны гражданского общества является чрезвычайно важным компонентом ресурсной базы ЮНИСЕФ; около одной трети ресурсов организации зависит от национальных комитетов и мобилизации средств частным сектором. Помимо мобилизации ресурсов для ЮНИСЕФ национальные комитеты на основе своей деятельности в области коммуникации играют важную роль в повышении осведомленности в отношении вопросов детей и развития и в то же время повышении престижа ЮНИСЕФ и эффективности его программ. Формирование благоприятного общественного мнения в отношении помощи в области развития в целом и ЮНИСЕФ в частности является основой, на которой правительства могут поддерживать свои уровни ОПР и оказывать поддержку деятельности организации по целевой мобилизации корпоративных средств в отдельных странах.

105. В 1995 году, т.е. на следующий год после проведения Международной конференции по народонаселению и развитию в Каире, ресурсы ЮНФПА составили 305 млн. долл. США, однако с этого момента началось постепенное сокращение основных ресурсов. В 1999 году ЮНФПА получил приблизительно 250 млн. долл. США в качестве основных поступлений, и, по его оценкам, основные ресурсы в 2000 году составят 275 млн. долл. США. В своей деятельности по мобилизации ресурсов ЮНФПА привлекает также известных на национальном и международном уровнях людей, в частности послов доброй воли ЮНФПА и агитаторов по проведению кампании «Лицом к лицу» в соответствующих странах для привлечения общественного внимания к вопросам народонаселения. Поддержка со стороны гражданского общества будет важным элементом усилий, направленных на поддержание и расширение базы ресурсов ЮНФПА. ЮНФПА начал также проводить работу с национальными комитетами в целях повышения престижа организации и оказания помощи в мобилизации средств частного сектора.

106. Что касается МПП, то полученные ресурсы являются показателем значимости услуг, оказываемых ее донорам и, что еще более важно, ее бенефициарам. МПП будет продолжать выполнять задачу, связанную с предотвращением голода и голодания и обеспечения финансовой базы, которая позволит ей удовлетворять потребности наиболее неблагополучных и необеспеченных в плане продовольствия групп населения в соответствии с комплексными задачами в области развития. За свою 37-летнюю историю МПП в большинстве случаев имела достаточные ресурсы для выполнения своей задачи.

Рекомендации

107. Совет, возможно, пожелает подтвердить, что мобилизация ресурсов является коллективной ответственностью исполнительных советов и что усилия исполнительных глав фондов и программ Организации Объединенных Наций могут быть успешными лишь при осуществлении коллективных действий и проявлении необходимой политической воли всеми правительствами стран-доноров.

108. Совет, возможно, пожелает призвать исполнительные советы обеспечить финансирование в полном объеме утвержденных программ и других мероприятий, порученных фондам и программам, и с этой целью предпринять необходимые шаги для увеличения объема финансирования, который в настоящий момент является недостаточным.

109. Совет, возможно, пожелает также призвать правительства обеспечить полное соответствие решений о финансировании цели использования скоординированного подхода к оказанию поддержки развитию на страновом уровне, как это предусмотрено надлежащими положениями нескольких последовательно принятых резолюций Генеральной Ассамблеи (44/211, 47/199, 50/120 и 53/192), путем всестороннего использования существующих механизмов финансирования и программирования в рамках фондов и программ Организации Объединенных Наций.

110. Совет, возможно, пожелает принять к сведению и утвердить решения исполнительных советов Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Детского фонда Организации Объединенных Наций в рамках предлагаемых государствами-членами усилий с целью обратить вспять тенденцию к уменьшению объема основных ресурсов и обеспечить финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе соразмерно потребностям развивающихся стран и с учетом сложного и взаимосвязанного характера решаемых проблем, и в этом контексте настоятельно призвать к оперативному достижению реальных результатов в рамках этих и других соответствующих решений.

111. Совет, возможно, пожелает выразить обеспокоенность по поводу дальнейшего уменьшения основных ресурсов ПРООН и других фондов и программ и, в особенности с учетом нынешних темпов экономического развития, настойчиво призвать все государства-члены поддержать осуществление МРФ, в частности путем увеличения взносов в основные ресурсы, с тем чтобы достичь предусмотренных МРФ целевых показателей регулярных (основных) ресурсов, а также прямо обратиться ко всем странам с призывом увеличить свои взносы в основные ресурсы, с тем чтобы уменьшить чрезмерную зависимость от ограниченного числа доноров и тем самым повысить устойчивость фондов и программ Организации Объединенных Наций.

112. Совет, возможно, пожелает учесть тот факт, что, поскольку обязательства по финансированию фондов и программ Организации Объединенных Наций по-прежнему принимаются на добровольной основе, правительства следует дополнительно поощрять к тому, чтобы обеспечить предсказуемость механизмов финансирования и добиться понимания общей ответственности и наладить взаимодействие между донорами в интересах справедливого распределения бремени.

113. Совет, возможно, пожелает вынести рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении будущих конференций Организации Объединенных Наций по объявлению взносов с учетом опыта, накопленного в ходе совещания по вопросам финансирования исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций, проведенного в соответствии с резолюцией 50/227 Генеральной Ассамблеи.

Таблица 3
Взносы в фонды и программы Организации Объединенных Наций,
1990–1999 годы
(В млн. долл. США)

	<i>Находящиеся в управлении ПРООН</i>		<i>Итого</i>	<i>В про- центах</i>	<i>ЮНФПА</i>	<i>В про- центах</i>	<i>ЮНИСЕФ</i>	<i>В про- центах</i>	<i>МПП</i>
	<i>ПРООН</i>	<i>фонды</i>							
1990 год									
Основные ресурсы	1 043,4	43,2	1 086,6	82	–	..	531,0	..	–
Прочие	149,5	85,3	234,8	18	–	..	290,0	..	–
Итого	1 192,9	128,5	1 321,4	100	227,8	100	821,0	100	1 029,1
1991 год									
Основные ресурсы	1 022,0	63,5	1 085,5	81	219,3	98	506,0	63	–
Прочие	220,0	39,8	259,8	19	4,7	2	301,0	37	–
Итого	1 242,0	103,3	1 345,3	100	233,0	100	807,0	100	1 401,1
1992 год									
Основные ресурсы	1 073,8	55,9	1 129,7	76	233,2	98	548,0	58	–
Прочие	408,0	30,3	438,3	24	5,0	2	390,0	42	–
Итого	1 481,8	86,2	1 568,0	100	238,2	100	938,0	100	1 734,9
1993 год									
Основные ресурсы	907,9	47,5	955,4	66	217,0	99	509,0	59	–
Прочие	475,5	25,1	500,6	34	2,7	1	357,0	41	–
Итого	1 383,4	72,6	1 456,0	100	219,7	100	866,0	100	1 435,1
1994 год									
Основные ресурсы	916,7	45,7	962,4	53	254,5	96	535,0	53	–
Прочие	832,9	15,4	848,3	47	10,7	4	471,0	47	–
Итого	1 749,6	61,1	1 810,7	100	265,2	100	1 006,0	100	1 515,0
1995 год									
Основные ресурсы	926,8	52,8	979,6	52	305,0	91	537,0	54	–
Прочие	870,5	28,7	899,2	48	32,1	9	474,0	47	–
Итого	1 797,3	81,5	1 878,8	100	337,1	100	1 011,0	100	1 282,4
1996 год									
Основные ресурсы	844,0	51,9	895,9	40	308,7	97	551,0	58	–
Прочие	1 297,8	24,6	1 322,4	60	8,3	3	393,0	42	–
Итого	2 141,8	76,5	2 218,3	100	317,0	100	944,0	100	1 336,1
1997 год									
Основные ресурсы	764,2	50,9	815,1	37	285,0	92	547,0	59	–
Прочие	1 366,6	20,0	1 386,6	63	25,0	8	355,0	41	–
Итого	2 130,8	70,9	2 201,7	100	310,0	100	902,0	100	1 319,0
1998 год									
Основные ресурсы	756,9	53,9	810,8	38	268,9	88	571,0	60	–
Прочие	1 347,6	10,5	1 358,1	62	36,5	12	395,4	40	–
Итого	2 104,5	64,4	2 168,9	100	305,4	100	966,0	100	1 047,3
1999 год*									
Основные ресурсы	684,3	48,5	732,8	33,6	250,0	87,7	589,0	52,0	–
Прочие	1 435,3	12,9	1 448,2	66,4	35,0	12,3	529,0	48,0	–
Итого	2 119,6	61,4	2 181,0	100	285,0	100	1 118,0	100	1 560,0

* Предварительные данные.

III. Упрощение и согласование программных, оперативных и административных процедур

История вопроса

114. В пункте 62 своей резолюции 53/192 Генеральная Ассамблея рекомендовала рассмотреть процедуры упрощения и согласования, принятые системой Организации Объединенных Наций в отношении своей оперативной деятельности в целях развития, в качестве одного из приоритетных вопросов основной сессии Экономического и Социального Совета 2000 года. Она также просила Генерального секретаря включить в очередной доклад соответствующие рекомендации¹⁸. Кроме того, в пункте 12 своей резолюции 1999/6 Совет просил фонды, программы и учреждения системы Организации Объединенных Наций изучить пути дальнейшего упрощения их программных процедур и инструментов и уделить этому вопросу первоочередное внимание. В этой же резолюции Совет просил указанные организации предпринять конкретные шаги к сокращению, упрощению и согласованию их программных, оперативных и административных процедур и требований по представлению докладов, предъявляемых к странам-получателям помощи, в особенности в отношении разработки, утверждения и осуществления программ, при обеспечении надлежащей отчетности. Совет также подтвердил свою просьбу представить доклад о достигнутом прогрессе в этой области на его сессии 2000 года.

115. В ходе предыдущих обзоров было документально подтверждено, что разнообразие и сложность правил и процедур организаций системы Организации Объединенных Наций создают значительные проблемы для многих стран, что ведет к снижению эффективности поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций в области развития на страновом уровне¹⁹.

A. Призыв к упрощению и согласованию правил и процедур в резолюциях Генеральной Ассамблеи

116. Вопрос об упрощении и согласовании правил и процедур имеет давнюю историю²⁰. Как Генеральная Ассамблея, так и Экономический и Социальный

¹⁸ Резолюция 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункт 61.

¹⁹ См. резолюцию 44/211, семнадцатый пункт преамбулы, и резолюцию 42/196 Генеральной Ассамблеи, пятнадцатый пункт преамбулы.

²⁰ Уже в 1977 году Генеральная Ассамблея просила принять меры для обеспечения максимальной унификации процедур в административной, финансовой, бюджетной, кадровой и плановой областях, включая установление общей системы закупок, согласованных бюджетных и программных циклов, единой кадровой системы и общей системы набора и профессиональной подготовки. См. пункт 32 приложения к резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи; эти положения подтверждены в пункте 6(е) резолюции 34/213. См. также документ A/35/224, пункт 98. В пункте 8 своей резолюции 35/81 Генеральная Ассамблея предложила органам, организациям и учреждениям системы Организации Объединенных Наций разработать в свете ее резолюции 32/197 конкретные рекомендации относительно мер, направленных на достижение этих целей. В пункте 21 своей резолюции 37/226 Ассамблея просила АКК сообщить в докладе за 1984 год о принятых конкретных мерах по обеспечению согласования процедур. В пункте 23 своей резолюции 41/171 Ассамблея настоятельно призвала продолжать предпринимать усилия с целью согласования в максимально

Совет нередко рассматривали вопрос о необходимости принятия согласованных, гибких и упрощенных процедур²¹, в частности в том, что касается процессов программирования и проектных циклов, децентрализации полномочий, роли структур страновых отделений и переориентации форм исполнения²². В ходе трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики, проведенных в 1989, 1992, 1995 и 1998 годах, Генеральная Ассамблея подтвердила свой призыв к действиям, обращенный к системе Организации Объединенных Наций²³.

117. Хотя Генеральная Ассамблея и Совет говорят о необходимости проведения реформ в этой области на протяжении более 20 лет, достигнутый прогресс не является достаточным. Генеральный секретарь в своей программе реформы заявил о своей озабоченности таким положением дел²⁴. Разработке достаточных общих или согласованных правил и процедур в рамках системы Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития, препятствуют следующие факторы:

a) Структура Организации Объединенных Наций и отсутствие последовательных действий со стороны правительств ведут к разработке автономных процедур.

b) Правила и процедуры с трудом поддаются изменению, так как они образуют «нервную систему» каждой организации, при этом в рамках организаций отсутствует убедительное и всеобъемлющее политическое обоснование необходимости осуществления коренных преобразования для приведения данной организации в соответствие с другими частями системы.

c) Разнообразие процедур программирования является следствием разнообразия мандатов и институциональной автономности, определяемых для

возможной степени оперативных процедур организаций системы Организации Объединенных Наций, осуществляющих оперативную деятельность в целях развития, в таких областях, как представление, проверка осуществления, оценка и материальное обеспечение проектов.

²¹ См. шестнадцатый пункт преамбулы и пункт 19 постановляющей части резолюции 42/196 Генеральной Ассамблеи, семнадцатый пункт преамбулы и пункт 14 постановляющей части резолюции 44/211 Ассамблеи, пункт 33 резолюции 47/199 Ассамблеи, пункт 45 резолюции 50/120 Ассамблеи, пункт 31 резолюции 53/192 Ассамблеи и пункт 12 резолюции 1999/6 Экономического и Социального Совета.

²² См., в частности, резолюцию 42/211 Генеральной Ассамблеи, пункт 14.

²³ Относительно трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 1989 года см. резолюцию 44/211 Генеральной Ассамблеи, семнадцатый пункт преамбулы и пункт 14 постановляющей части; относительно обзора 1992 года см. резолюцию 47/199 Ассамблеи, пункт 33; относительно обзора 1995 года см. резолюцию 50/120 Ассамблеи, пункт 45; относительно обзора 1998 года см. резолюцию 53/192 Ассамблеи, пункт 31.

²⁴ Генеральный секретарь указал на то, что наметилась тенденция к распространению каждой секторальной организацией своей деятельности на области, охватываемые другими организациями, так как эффективное развитие требует более целостного подхода (см. документ A/51/950, пункт 149). Дублирование такого рода, наряду с фрагментацией существующих структур, приводит к тому, что системе Организации Объединенных Наций становится труднее реагировать на потребности стран последовательным, согласованным и эффективным с точки зрения затрат образом. Таким образом, оперативная деятельность в целях развития требует всеобъемлющего подхода к программированию, национальному исполнению и осуществлению, вопросам децентрализации и передачи полномочий, следствием чего является чрезмерное усложнение процедур, что угрожает эффективности деятельности в области развития.

каждой организации ее руководящим органом, а также необходимости на их основе разрабатывать индивидуальные, различные и отдельные страновые программы и принимать другие оперативные решения.

d) Индивидуальный путь развития каждой организации зачастую находит отражение в разнообразных требованиях к информации и анализу в целях осуществления программирования и исполнения проектов в различных формах (как в рамках национального исполнения, так и в рамках трехсторонней системы).

118. Генеральная Ассамблея четко указала, что изменения в формах оперативной деятельности необходимы для повышения результативности и жизнеспособности поддержки в области развития, оказываемой системой Организации Объединенных Наций²⁵. Процедуры в максимально возможной степени должны соответствовать целям, политике, условиям, процедурам и практике, которые приняты или преобладают в странах-получателях помощи²⁶, с тем чтобы облегчить административное бремя развивающихся стран в вопросах использования внешней помощи. Кроме того, эти реформы должны привести к укреплению национального потенциала в деле разработки, осуществления и координации мероприятий по сотрудничеству в области развития.

119. В ходе обзоров 1989 и 1992 годов Генеральная Ассамблея признала особую ответственность механизмов межучрежденческой координации, в частности Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП), в отношении уделения самого приоритетного внимания упрощению, согласованию и повышению транспарентности процедур²⁷. Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) — в рамках Административного комитета по координации (АКК) — и, в последнее время, в контексте программы реформы Генерального секретаря, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития продолжают выполнять эти функции.

120. В 1987 году Генеральная Ассамблея просила рассмотреть срочные меры, которые могут быть приняты в целях обеспечения еще большей гибкости, простоты и согласованности процедур программирования²⁸. В ходе обзора 1992 года Ассамблея пошла еще дальше, обратившись с просьбой к органам по межучрежденческой координации, в частности ОКГП, достигнуть договоренности о едином для всей системы Организации Объединенных Наций руководстве по таким процедурам к 1 июля 1994 года²⁹. В соответствии с просьбой Ассамблеи, такое руководство должно включать общие формы, правила и процедуры, отвечающие требованиям программного подхода. Следует упростить и согласовать все формы, правила и процедуры, касающиеся подготовки докладов, и периодичность их представления для содействия укреплению национальных потенциалов, с тем чтобы оказать правительствам стран помощь в ин-

²⁵ Соответствующая просьба уже была включена в резолюцию 46/219 Генеральной Ассамблеи, пункт 18(b).

²⁶ См. резолюцию 42/196 Генеральной Ассамблеи, шестнадцатый пункт преамбулы и пункты 12(b) и 12(d) постановляющей части.

²⁷ Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, пункт 33, и резолюция 52/120 Генеральной Ассамблеи, пункт 47.

²⁸ Резолюция 42/196 Генеральной Ассамблеи, пункт 19.

²⁹ Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, пункт 33.

теграции внешней помощи, поступающей из различных источников, в процессы их развития³⁰.

121. Как указал Генеральный секретарь в своем докладе Совету в 1994 году³¹, система Организации Объединенных Наций рассмотрела изложенную в 1992 году просьбу о разработке единого общесистемного руководства по вопросу о процедурах и пришла к выводу о том, что подготовка стандартных и единообразных процедур, касающихся разработки стратегии, программирования и осуществления программ, займет слишком много времени и будет слишком дорогостоящей. Она потребует значительных усилий по переоснащению организационных систем и широкой переподготовке персонала. Кроме того, такие усилия дадут меньшую отдачу в том случае, если в них не будут принимать участие другие организации, занимающиеся вопросами развития. Работа по составлению единого руководства может весьма успешно проводиться на основе поэтапного охвата тех областей, по которым возможно достижение соглашения, путем определения общих методов или руководящих принципов, применимых ко всей системе Организации Объединенных Наций³². Первым шагом в этом направлении является создание руководства ККПОВ (см. E/2000/46/Add.1, приложение, раздел X).

122. В ходе обзора 1995 года Генеральная Ассамблея частично согласилась с таким поэтапным подходом и призвала к следующим действиям:

- a) обеспечить большую последовательность в формате подготавливаемых бюджетов на уровне штаб-квартир³³;
- b) добиться прогресса в совместном использовании административных систем и услуг на страновом уровне³⁴;
- c) более тесно сотрудничать при подготовке докладов на всех уровнях³⁵;
- d) просить Генерального секретаря содействовать разработке или дальнейшему совершенствованию общих руководящих принципов в отношении процедур, связанных, в частности, с составлением, предварительной оценкой, осуществлением, контролем и окончательной оценкой компонентов программ и проектов и управленческой деятельностью³⁶.

123. Несмотря на некоторый прогресс, преобразования являются незначительными и осуществляются весьма медленно. Это стало одной из причин того, что в обзоре, проведенном Генеральной Ассамблеей в 1998 году, содержался призыв к фондам и программам принять конкретные меры и установить конкретные сроки в целях содействия упрощению и согласованию процедур и доложить о них своим соответствующим руководящим органам³⁷. Кроме того, Ге-

³⁰ Там же, пункт 29.

³¹ См. документ E/1994/64, пункт 91; более подробное изложение позиций отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении возможностей создания «общего руководства» см. в документе E/1994/64/Add.1, пункты 91–100.

³² Там же, пункт 92.

³³ Резолюция 50/120 Генеральной Ассамблеи, пункт 45.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же, пункт 46.

³⁶ Там же, пункт 47.

³⁷ Резолюция 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункты 31 и 32.

неральная Ассамблея вновь призвала добиваться большей согласованности форматов бюджетов на уровне штаб-квартир и совместно пользоваться административными системами и службами на местном уровне³⁸. Обзор 2001 года вновь предоставит возможность для оценки усилий системы Организации Объединенных Наций в целом, а также тех инициатив, которые выдвигают отдельные организации в интересах осуществления этих реформ.

Рекомендация 1

124. В интересах всестороннего осуществления конкретных шагов, о которых говорится в пункте 12 его резолюции 1999/6, Совет, возможно, пожелает принять к сведению первые шаги ГООНВР и призвать уделить приоритетное внимание вопросам сокращения числа, упрощения и согласования программных, оперативных и административных процедур системы Организации Объединенных Наций и, таким образом, уменьшить бремя, возлагаемое на страны-получатели помощи, при одновременном обеспечении надлежащей отчетности.

Рекомендация 2

125. Совет, возможно, пожелает сориентировать подготовку трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в отношении оперативной деятельности в интересах развития системы Организации Объединенных Наций в этой области, в соответствии с реалистичной и тщательной оценкой достигнутого прогресса, на основе просьбы представить конкретные рекомендации в отношении программных, оперативных и административных процедур системы Организации Объединенных Наций, в том числе путем определения конкретных шагов по дальнейшему повышению эффективности оперативной деятельности, расширению сотрудничества в рамках системы и с другими международными и двусторонними учреждениями-донорами, а также содействия распространению национального исполнения.

В. Поставленные вопросы: операционные издержки ведения оперативной деятельности в интересах развития, качество осуществляемых мероприятий и подотчетность

126. Эффективность оперативной деятельности в целях развития зависит от различных факторов, в том числе от характера целей и приоритетов, динамичности экономических и социальных явлений, с которыми взаимодействуют эти мероприятия, от существующих национальных и международных условий и государственной политики, ответом на которую они призваны служить. Их эффективность также зависит от того, «как» организованы разработка и осуществление этих мероприятий, а также управление ими. Соответствующие процедуры влияют на способность страны-получателя помощи следовать этапам цикла программирования мероприятий по сотрудничеству в области развития и могут определять степень включения поддержки системы Организации Объединенных Наций во внутренний процесс национального развития, обеспечи-

³⁸ Там же, пункт 33.

вающего объединение человеческих, финансовых и организационных факторов в рамках единого процесса³⁹.

127. При решении вопроса об упрощении, согласовании и рационализации правил и процедур оперативной деятельности в целях развития основное внимание традиционно уделяется двум различным областям: процедурам программирования и административным процессам. Каждая организация действует на основе собственных своеобразных правил, с тем чтобы на основе своих индивидуальных мандатов эффективно разработать оперативные программы на страновом уровне в соответствии с порядком отчетности, определенным ее руководящим органом. Политика и процедуры используются для определения целей, разработки планов действий, мобилизации и внесения ресурсов, содействия осуществлению, достижению результатов и контролю за ними. Применение таких процедур ведет к возникновению значительной рабочей нагрузки и предполагает такие общие действия, как подготовка просьб о представлении документации для целей программирования, регулярное направление докладов о ходе осуществления, в том числе финансовых отчетов, периодических запросов, касающихся информации, участие в проводимых обзорах и миссиях, организация деятельности по контролю и оценке, создание аудиторских систем и управление ими, а также выполнение других административных и основных задач. Соблюдение всех этих процедур требует значительного объема ресурсов.

128. Программные, оперативные и административные процедуры имеют отношение к двум основным задачам:

а) обеспечение высокого качества предоставляемой помощи посредством использования системы контрольных механизмов;

б) ответственность каждой организации за эффективное и рациональное использование ресурсов перед ее управляющим органом в соответствии с мандатами и политикой этой организации.

129. При оценке прогресса в деле упрощения и согласования правил и процедур могут возникнуть следующие вопросы:

а) Являются ли правила и процедуры, принятые организациями системы для страновых мероприятий в области развития, чрезмерно обременительными, дорогостоящими, разнообразными и сложными, с учетом возможностей стран-получателей помощи, и не создают ли они чрезмерные трудности из-за возникновения большого числа обязательств в виде многочисленных просьб о представлении отчетов, направлении миссий и аналогичных требований? Не препятствуют ли они взятию на себя правительствами этих стран большей ответственности за управление мероприятиями в области развития?⁴⁰

б) Насколько правила и процедуры системы Организации Объединенных Наций усложняют сотрудничество в проведении совместных мероприятий на страновом уровне?

³⁹ Подробный анализ см. в документе A/44/324, пункты 263–294.

⁴⁰ Страновые отделения системы Организации Объединенных Наций иногда берут на себя некоторые функции правительств в целях оказания им содействия в выполнении своих задач. Это может препятствовать объединению осуществляемых при поддержке системы программ с другими инициативами правительства той или иной страны.

с) Учитывают ли организации системы национальные процедуры, обеспечивающие надлежащее использование внешних ресурсов, в том числе ресурсов системы Организации Объединенных Наций?⁴¹

д) Что в действительности необходимо для обеспечения эффективности директивной деятельности и подотчетности при осуществлении оперативных мероприятий?

е) Как часто организации системы пересматривают свои процедуры в свете изменения потребностей страны? Проводятся ли до внесения таких изменений консультации с представителями стран и правительствами?

ф) Подвергаются ли предлагаемые новые правила и процедуры до окончательного принятия решения об их внедрении проверке на местах на предмет их экономичности и рациональности?

г) Так как внедрение новых механизмов неизбежно сопровождается увеличением числа процедур, осуществляются ли в соответствующем объеме усилия, направленные на сокращение числа действующих правил при внедрении новых инструментов?

130. Мероприятия в этой области можно разбить на две группы в соответствии с различными, но взаимосвязанными потребностями:

а) *Необходимость упрощения*: масштабы упрощения процедур необходимо оценивать в рамках всей системы. Для повышения эффективности необходимо, чтобы система Организации Объединенных Наций приняла несложные процедуры для осуществления своей деятельности в области развития, упростив формы и порядок предоставления своей помощи. Все организации должны официально заниматься упрощением своих собственных правил и процедур, с тем чтобы добиться повышения эффективности с точки зрения затрат путем приведения их в соответствие с правилами и формами деятельности стран-получателей помощи.

б) *Необходимость согласования и координации*: повышение уровня координации и проведение совместных мероприятий требуют согласованных процедур⁴². Координация обеспечивается на основе таких инициатив, как организация консультационных механизмов, проведение страновых оценок, разработка общих стратегических рамок, согласование индивидуальных страновых программ, принятие программного подхода и создание механизмов общесистемного контроля и оценки.

131. Так как все организации в определенной степени занимаются стратегическим планированием, проведением контроля и оценки, существуют возможности расширения межучрежденческого сотрудничества и дальнейшей интеграции на основе согласования процедуры и форм деятельности.

⁴¹ Принципиальным является вопрос о том, имеют ли процедуры организации системы Организации Объединенных Наций большую ценность по сравнению с процедурами правительств стран-получателей помощи.

⁴² Концепция координации включает не только согласование процедур. Предполагается, что совокупность отдельных мероприятий организации системы позволяет системе обеспечить более высокий уровень развития на основе большей согласованности и взаимосоиливающего эффекта его различных компонентов.

132. Усилия, энергия и ресурсы, расходуемые на мероприятия по программированию и координации, представляют собой операционные издержки, которые страны-получатели помощи и организации системы вынуждены нести в интересах сотрудничества в области развития. Несмотря на затруднительность получения количественной оценки таких операционных издержек⁴³, они имеют большое значение при анализе эффективности поддержки системой Организации Объединенных Наций деятельности в области развития.

133. Поскольку операционные издержки связаны с затратами усилий и времени, они имеют финансовое измерение. Соотношение операционных издержек и общего объема ресурсов, выделяемых на оперативную деятельность, является серьезной проблемой для многих правительств и организаций⁴⁴. Однако операционные издержки имеют не только финансовый аспект, будучи отражением таких действий, как консультирование по вопросам политики и пропагандистская деятельность, которые имеют определенную ценность с точки зрения развития.

Рекомендация 3

134. Для дальнейшего упрощения и согласования правил и процедур в соответствии с положениями резолюций Генеральной Ассамблеи 47/199, 50/120 и 53/192, а также резолюции 1999/6 Экономического и Социального Совета, Совет, возможно, пожелает предложить исполнительным советам и другим руководящим органам организаций системы в срочном порядке рассмотреть шаги по упрощению и согласованию правил и процедур и обеспечению приоритетного характера этой задачи. Совет, возможно, пожелает также рекомендовать руководящим органам предложить своим соответствующим организациям указать конкретные меры и сроки проведения соответствующих мероприятий. В надлежащих случаях изменение процедур должно проводиться в рамках консультаций с правительствами стран-получателей помощи и системой координаторов-резидентов, включая, в качестве отдельных проблем, вопросы децентрализации и передачи полномочий. Совет, возможно, пожелает также обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить доклад о мероприятиях, проведенных руководящими органами в ответ на инициативы системы Организации Объединенных Наций в этой области, и о достигнутом прогрессе, в контексте обзора 2001 года.

⁴³ Одной из основных проблем оценки размеров операционных издержек в сравнении с общей стоимостью оперативных мероприятий в области развития является условное различие между мероприятиями, которые относятся к усилиям в области программирования, и мероприятиями, непосредственно содействующими развитию.

⁴⁴ Происходит ли увеличение таких операционных издержек по сравнению с объемом инициатив в области развития, которыми занимается система Организации Объединенных Наций? В период нулевого роста ресурсов, выделяемых на сотрудничество в области развития, может ли система себе их позволить? На эти вопросы трудно ответить, однако их значение от этого не уменьшается.

С. Обоснование упрощенных и унифицированных процедур: гибкость, национальный потенциал, программный подход и децентрализация

135. Иногда утверждается, что разнообразие правил и процедур является следствием *гибкости* системы и ее способности отвечать на различные потребности в поддержке, для оказания которой необходимы различные механизмы и мандаты. Страны-получатели помощи рассматривают гибкость реагирования системы Организации Объединенных Наций в качестве одной из ее особенностей, которые следует сохранить. Разобщенность процедур необязательно является прямым следствием потребностей в гибкости системы. К сожалению, нынешнее состояние правил и процедур в рамках системы характеризуется наличием жесткой системы структурно сложных, разобщенных и несогласованных процедур, что имеет мало общего с потребностями гибкости.

136. В этой связи возникает вопрос, в какой мере следует стремиться к упрощению и унификации процедур?

137. Отношения между издержками и выгодами правил единообразия и дифференциации требуют компромисса, вследствие чего обеспечение согласованности в действиях организаций становится дорогостоящим процессом. Вместе с тем это же утверждение не применимо к мерам по обеспечению упрощения, предпринимаемым каждой организацией, что обычно представляет собой процесс экономии ресурсов.

138. Упрощение и унификацию процедур следует осуществлять поэтапно с учетом опыта работы на местах в качестве средства повышения эффективности сотрудничества в области развития и повышения качества обслуживания стран-получателей помощи, что способствует росту *национального потенциала* и масштабов его использования в целях управления процессами в области развития⁴⁵. Следует изыскивать более простые процедуры, которые были бы совместимы с эффективным использованием возможностей национального управления.

139. В течение прошедших 10 лет важной концепцией, внедренной системой Организации Объединенных Наций в механизмы ее оперативной деятельности в целях развития, является уделение ею особого внимания *национальной ответственности* за управление ее программами и проектами, которое сопровождало распространение национального исполнения проектов. Генеральная Ассамблея учредила принцип национального исполнения в качестве базового механизма для программ и проектов, осуществляемых при поддержке системы Организации Объединенных Наций⁴⁶. Она также постановила, что правила и процедуры национального исполнения следует модифицировать «в целях развития стимулирования и обеспечения максимального использования и укрепления национального потенциала»⁴⁷. В этом контексте она подчеркнула, что «процедуры, касающиеся составления, разработки, предварительной оценки, осуществления, контроля за выполнением и оценки результатов программ и

⁴⁵ См. исследование ЮНФПА по вопросам «возможностей освоения средств», содержащееся в документе E/1999/55/Add.1, пункт 40.

⁴⁶ Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, пункт 15.

⁴⁷ Резолюция 44/211 Генеральной Ассамблеи, пункт 18(а).

проектов, а также закупок и отчетности по ним, должны быть упрощены и унифицированы с учетом связанных с этим издержек для правительств стран-получателей и системы Организации Объединенных Наций»⁴⁸.

140. Вместе с тем толкование и осуществление процедур национального исполнения все еще характеризуется значительными различиями между теми или иными организациями, несмотря на согласованные общие принципы в рамках ККПОВ⁴⁹. Сотрудникам правительств и других национальных подразделений предлагается применять разнообразные процедуры, которые различны для каждой организации системы.

141. Усилия по обеспечению упрощения и унификации связаны с расширением *децентрализации и делегирования полномочий* в рамках системы Организации Объединенных Наций⁵⁰. Хотя в этой области достигнут прогресс, в частности фондами и программами, что способствует повышению эффективности процесса развития, достигнутый прогресс не является равномерным. Одним из препятствий на пути к полномасштабному сотрудничеству на страновом уровне по-прежнему являются сохраняющиеся различия в степени децентрализации организаций системы и объеме делегированных им полномочий.

142. *Программный подход*⁵¹ рассматривается в качестве рамок управления более широким национальным участием, и его эффективное применение нуждается в прогрессе в области упрощения и унификации процедур, поскольку в них рассматриваются такие функции, как разработка, предварительная оценка, осуществление, контроль за исполнением и оценка программ. Он предусматривает включение внешней помощи в целях развития в национальные усилия и позволяет повысить эффективность взаимодействия с правительством на последовательной основе, обеспечивая использование различных механизмов исполнения и средств программирования при сохранении значительной степени гибкости.

143. Упрощение и унификация процедур должны всегда отражать потребности в *отчетности* и в качественном улучшении *эффективности развития*⁵². Повышение *потенциала ревизии* национальных программ и систем отчетности правительств стран-получателей помощи в рамках исполняемых на национальном уровне инициатив следует рассматривать в качестве части процедур упрощения и унификации. Вместе с тем в рамках отдельных механизмов финансового управления организаций системы Организации Объединенных Наций правила ревизии и отчетности по-прежнему рассматриваются отдельно.

144. Основополагающей концепцией директивных указаний Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета в этой области является

⁴⁸ Там же, пункт 18(b).

⁴⁹ См. ККПОВ, механизмы национального исполнения и осуществления (1998 год).

⁵⁰ Можно предположить наличие обратной связи между степенью контроля, обеспечиваемого штаб-квартирой с помощью централизованных процедур, и развитием национального потенциала в деле управления сотрудничеством в области развития.

⁵¹ См. ККПОВ, руководящие принципы программного подхода (1998 год).

⁵² В связи с обзором 1992 года Генеральная Ассамблея просила ОКГП как можно скорее и не позднее 1 января 1995 года реализовать меры по совершенствованию отчетности на местном уровне, включая эффективные согласованные системы контроля и оценки программ и ревизии управления ими (резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, пункт 34).

адаптация правил и процедур к страновым условиям. «Вопрос заключается не столько в изменении конкретных правил и достижении унификации там, где имело место отсутствие эффективности с точки зрения затрат, сколько в обеспечении твердой приверженности цели децентрализации и большей модификации с учетом потребностей развивающихся стран без ущерба для важнейших стандартов отчетности»⁵³. Генеральная Ассамблея и Совет неоднократно подтверждали эти принципы⁵⁴. Для обеспечения эффективного учета конкретных страновых особенностей необходимо, чтобы система Организации Объединенных Наций придерживалась странового подхода, в рамках которого обеспечивались бы сбалансированный компромисс, качество исполнения, гибкость на национальном уровне и гарантированная отчетность.

145. При рассмотрении задачи упрощения и унификации правил и процедур следует помнить о том, что новшества в этой области разрабатываются главным образом на страновом уровне, однако систематический прогресс не может быть достигнут просто с помощью действий на уровне отдельных стран, если делу их более широкого применения не будет обеспечена поддержка штаб-квартиры. Решения, принимаемые на страновом уровне, являются, как правило, неофициальными, специальными, неполными и ограничиваются конкретными мероприятиями. Без их систематической поддержки штаб-квартирой нельзя обеспечить их широкое распространение⁵⁵. Страновые представители могут не иметь полномочий для предполагаемого гибкого пересмотра и адаптации процедур, поскольку эти правила разрабатываются в штаб-квартире в соответствии с директивными документами, принятыми руководящими органами⁵⁶. Для проведения крупных реформ в отношении процедур прежде всего требуются меры на уровне штаб-квартиры.

146. Уделение основного внимания только системе Организации Объединенных Наций является недостаточным для облегчения бремени, создаваемого для

⁵³ См. документ E/1991/93, приложение, пункт 82. В этом докладе внимание Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета было обращено на выводы обширного исследования, проведенного канцелярией Генерального директора, в котором содержался призыв обеспечить большую гибкость в деле адаптации правил к потребностям развивающихся стран.

⁵⁴ См., например, семнадцатый пункт преамбулы резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи, в котором подчеркивается, что процедуры системы Организации Объединенных Наций должны обеспечивать сведение к минимуму административного и финансового бремени, которое ложится на правительства стран-получателей, и пункт 10 резолюции 46/219 Генеральной Ассамблеи, в котором содержится призыв упростить правила и процедуры национального исполнения в контексте совершенствования отчетности. В пункте 12 своей резолюции 1999/6 Совет вновь обратился к системе Организации Объединенных Наций с просьбой предпринять конкретные шаги к упрощению и согласованию процедур, при обеспечении надлежащей отчетности.

⁵⁵ Ряд страновых групп (например, Армения, Азербайджан) подтвердили эти мнения в годовом докладе системы координаторов-резидентов за 1999 год. Обеспечение официальной унификации процедур может быть «долгосрочной целью, связанной с принятием настоятельных и последовательных мер как на уровне Центральных учреждений, так и на уровне страновых отделений» (из доклада Армении). В качестве примера специальных решений можно рассматривать попытку унификации процедур, форматов и процессов программирования, представленную координатором-резидентом в Болгарии через межучрежденческую многодисциплинарную группу (Группа социального развития).

⁵⁶ См. E/1996/64, пункт 23.

развивающихся стран процедурными потребностями во внешней помощи. В этих усилиях должны также принимать участие другие внешние партнеры в области развития (двусторонние доноры и другие международные организации), которые применяют различные процедуры и практические меры. В контексте Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в настоящее время принимаются различные меры по обеспечению координации⁵⁷. Некоторые двусторонние доноры провели конкретные реформы с целью уменьшения бремени их процедур для правительств стран-получателей помощи, приняв административные процедуры страны-получателя. Унификация потребностей различных подразделений системы Организации Объединенных Наций в области отчетности должна быть связана с параллельной деятельностью других многосторонних учреждений, двусторонних доноров и международных неправительственных организаций.

147. Следует принять меры по увязыванию действий системы Организации Объединенных Наций, нацеленных на упрощение и унификацию правил и процедур и национальных правил и процедур, с другими партнерами. Особое внимание следует уделять все более широкому присутствию среди национальных подразделений не только государственных учреждений, но и негосударственных учреждений, национальных НПО и частных учреждений.

Рекомендация 4

148. Совет, возможно, пожелает обратиться к Генеральному секретарю с просьбой изучить практические аспекты сотрудничества с другими международными и двусторонними учреждениями-донорами и странами-получателями помощи по вопросам совместных инициатив в целях обеспечения упрощения и унификации процедур в области программирования и осуществления сотрудничества в целях развития.

D. Результаты, прогресс и возможности⁵⁸

149. Системой достигнут еще недостаточный прогресс в деле упрощения и унификации процедур в области программирования и административных процедур. В частности, по-прежнему трудно установить наличие прогресса на

⁵⁷ В прошлом КСР пытался разработать общие руководящие принципы оценки проектов, и в последнее время на страновом уровне предпринимаются дополнительные инициативы, которые могут способствовать укреплению диалога между системой Организации Объединенных Наций и КСР в конкретных областях. Недавно рядом членов КСР были предприняты реформы процедурного характера в отношении согласованных потребностей в области отчетности в Объединенной Республике Танзании. Примером координации между КСР и системой Организации Объединенных Наций является соответствующая деятельность в Мали, в рамках которой КСР представил предложение в отношении реформы процесса оказания помощи, нацеленное на упрощение и унификацию административных процедур и обеспечение координации действий всех партнеров в области сотрудничества. Этим мерам оказывается поддержка системой координаторов-резидентов в рамках созданной в Мали смешанной комиссии по проведению реформы процесса оказания помощи.

⁵⁸ Обобщенную информацию о достигнутом прогрессе и новшествах, которые можно было бы внедрить в отдельных областях, см. в приложении.

страновом уровне. Благодаря резолюции 1999/6 Экономического и Социального Совета в настоящее время ГООНВР принимает новые меры, которые излагаются ниже.

150. В области унификации были предприняты межучрежденческие усилия, главным образом по согласованию общих руководящих положений или определению общего понимания механизма в качестве руководящих принципов. Активными участниками осуществления этих инициатив выступали такие межучрежденные механизмы, как АКК (главным образом через ККПОВ), в прошлом ОКГП и в последнее время — ГООНВР (некоторые примеры в отдельных областях см. в таблице 1)⁵⁹.

Таблица 4

Выборочный перечень руководящих принципов, принятых ККПОВ

<i>Выборочные руководящие принципы</i>
• Общая позиция в отношении общих помещений и услуг (1990 год)
• Руководящие принципы расширения процессов программирования (1991 год)
• Децентрализация потенциалов и полномочий: цели и руководящие принципы (1992 год)
• Руководящие принципы обзора политики и процедур (1993 год)
• Руководящие принципы закупок из развивающихся и в недостаточной степени используемых основных стран-доноров (1993 год)
• Руководящие принципы обзора политики и процедур в области технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС)
• Руководящие элементы подготовки, разработки и осуществления документа о национальной стратегии (ДНС) (1994 год)
• Оперативная руководящая записка о применении руководящих принципов методологии контроля и оценки в контексте программного подхода (1996 год)
• Руководящие принципы программного подхода (1998 год)
• Механизмы национального исполнения и осуществления (1998 год)
• Руководящие принципы общей страновой оценки (ОСО) (1998 год)
• Руководящие принципы Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) (1999 год)
• Административное управление системой координаторов-резидентов (1999 год)
• Руководящая записка для системы координаторов-резидентов по вопросу о принимаемых на уровне отделений на местах последующих мерах по итогам глобальных конференций (1998 год)
• Руководящие принципы функционирования системы координаторов-резидентов (1999 год)
• Общие руководящие принципы в отношении стратегического рамочного подхода к реагированию на кризис и выходу из кризиса (1999 год)

⁵⁹ См. изданное в августе 1996 года Пособие по оперативной деятельности ККПОВ, которое в настоящее время имеется в электронном формате по адресу: <http://accsubs.unsystem.org/organizations/ccpoq/Default.htm>.

151. Даже в том случае, если на межучрежденческом уровне достигнуто общее понимание (например, по таким темам, как национальное исполнение и программный подход)⁶⁰, возникают проблемы, связанные с их осуществлением, поскольку у различных учреждений имеются различные механизмы. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что члены страновых групп Организации Объединенных Наций нередко не знают об общих определениях, принятых на межучрежденческом уровне в штаб-квартире⁶¹.

152. Более высокие результаты были достигнуты в осуществлении общесистемных руководящих принципов, в особенности в тех случаях, когда ККПОВ и ГООНВР оказывали им совместную поддержку. Хотя эти руководящие принципы являются основой для обеспечения более последовательного и согласованного подхода на страновом уровне, они редко когда определяют оперативные нормы, однако устанавливают принципы и служат ориентиром для организаций системы или страновых групп⁶². Фактическое внедрение в жизнь этих общесистемных руководящих принципов и согласованных концепций в целях облегчения процедурного бремени осуществляется медленными темпами.

153. Утверждение унифицированного программного цикла для фондов и программ Организации Объединенных Наций рассматривается в качестве средства уменьшения рабочей нагрузки национальных властей путем сосредоточения деятельности в области программирования в одном и том же году. ГООНВР недавно подчеркнула связь между унификацией программных циклов и ОСО и РПООНПР, выступающих в качестве средств согласования программирования на страновом уровне⁶³. Разработка отдельных страновых программ может способствовать осуществлению процессов ОСО/РПООНПР, если эти страновые программы охватывают один и тот же промежуток времени и разрабатываются сразу же после проведения мероприятия по осуществлению ОСО и РПООНПР. Таким образом, после ОСО и РПООНПР будет проводиться мероприятие в области программирования, которое будет отвечать общим ключевым вопросам, возникшим в рамках ОСО, и будет соответствовать общим целям, определенным в рамках РПООНПР⁶⁴. Кроме того, предполагается, что упомянутая синхронизация будет первым шагом до внедрения других форм согласования процедур на более высоком оперативном уровне в ходе осуществления страновых

⁶⁰ Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, пункты 13 и 22.

⁶¹ Спустя десять лет Ассамблея подтвердила, что конечной целью национального исполнения является повышение национальной ответственности и расширение возможностей освоения средств в развивающихся странах, и подтвердила просьбу относительно упрощения и унификации соответствующих процедур, учитывая сложный характер процедурных потребностей в отношении национального исполнения (см. резолюцию 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункт 51). В рамках мер по упрощению и унификации правил и процедур основное внимание следует уделять основополагающему значению ответственности правительства за управление программами и проектами и их осуществление.

⁶² См. широкий выбор общесистемных руководящих принципов в изданном в августе 1996 года Пособии по оперативной деятельности ККПОВ, которое в настоящее время имеется в электронном формате (см. примечание 60).

⁶³ См. раздел, посвященный согласованию программных циклов, и раздел, посвященный общей страновой оценке и Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, содержащиеся в документе E/2000/46/Add.1.

⁶⁴ См., например, годовой доклад системы координаторов-резидентов из Монголии за 1999 год.

программ⁶⁵. Еще одним преимуществом согласования циклов является то обстоятельство, что обязательную среднесрочную оценку страновых программ можно проводить на согласованной основе⁶⁶.

154. Несмотря на некоторый прогресс, достигнутый за последние месяцы в деле согласования программных циклов⁶⁷, необходимо обеспечить последовательный контроль за этим достижением, с тем чтобы полученные результаты не были утеряны в ходе будущих циклов.

155. Предполагается, что распространение процессов ОСО и РПООНПР принесет некоторые ощутимые выгоды в деле упрощения и унификации процедур программирования на уровне отдельных организаций, однако для обеспечения фактической синхронизации указанных двух процессов с подготовкой отдельных страновых программ следует проявлять определенную осмотрительность. Обзор 2001 года предоставит возможность рассмотреть эти выгоды, в особенности путем проведения предстоящей оценки результативности РПООНПР в области оперативной деятельности, которая, как предполагается, будет неотъемлемой частью этого обзора⁶⁸. Конечное воздействие всех этих новых средств на возможности стран-получателей помощи должно быть основой этого анализа, в рамках которого необходимо провести оценку их роли в деле расширения перспектив стран-получателей помощи в целях развития.

156. Практические меры в области бюджета, отчетности, ревизии и общей финансовой деятельности представляют собой ту область, в которой могут быть изучены дальнейшие меры по обеспечению сокращения расходов и повышения производительности. В 1995 году Генеральная Ассамблея просила фонды и программы Организации Объединенных Наций принять один и тот же формат представления бюджета на уровне штаб-квартиры⁶⁹. Эта цель была достигнута, когда исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций, действующих по линии ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ, постановили договориться о согласовании своих двухгодичных вспомогательных бюджетов на своих первых соответствующих очередных сессиях 1999 года. Такое решение было ответом на предложение, представленное исполнительными руководителями их соответствующим руководящим органам⁷⁰.

157. В рамках системы Организации Объединенных Наций в отношении требований в области отчетности сохраняются значительные различия как в плане формата, размеров, периодичности и характера (финансового и технического), так и полноты. Упрощение и стандартизация упомянутых потребностей в области отчетности, касающихся как финансовых, так и основных аспектов, представляет собой ту область, в которой предпринимаемые инициативы не осуществлялись на систематической основе, а достигнутые результаты носили

⁶⁵ См. предположения, изложенные системой координаторов-резидентов в Кабо-Верде в ее годовом докладе за 1999 год.

⁶⁶ См. годовые доклады за 1999 год системы координаторов-резидентов в Джибути, Иордании и Намибии и предложенную ГООНВР инициативу относительно совместных среднесрочных обзоров, о чем указывается ниже.

⁶⁷ См. раздел о согласовании программных циклов, содержащийся в документе E/2000/46/Add.1.

⁶⁸ См. резолюцию 53/192 Генеральной Ассамблеи, пункт 63.

⁶⁹ См. резолюцию 50/120 Генеральной Ассамблеи, пункт 45.

⁷⁰ См. DP/1999/6, DP/FPA/1999/1 и E/ICEF/1999/AB/L.2.

противоречивый характер, в особенности в том, что касается исполняемых на национальном уровне инициатив.

158. В области децентрализации и делегирования полномочий достигнут определенный, хотя и весьма неодинаковый, прогресс в различных фондах и программах и специализированных учреждениях, что сказывается на процессе принятия решений на страновом уровне.

159. Есть ряд других областей, в которых имеются возможности для улучшения положения в деле упрощения правил и процедур. Одни области касаются аспектов программирования оперативной деятельности, другие — административных и организационных аспектов.

160. В области программирования с 1988 года предпринимаются усилия⁷¹, нацеленные на выработку общих форматов разработки проектов, проектной документации и содействия более последовательному применению программного подхода⁷². Кроме того, ГООНВР разработала общие определения процессов и продуктов программирования в целях расширения сотрудничества по разработке программ в рамках системы⁷³, что способствовало поощрению совместных или согласованных инициатив в области развития, в особенности в контексте РПООНПР и ОСО⁷⁴.

161. Административной областью, которой в прошлом уделялось много внимания, является область общих процедур закупок. Экономия масштаба и другие выгоды могут быть достигнуты на основе тесной координации деятельности в области закупок через посредство крупных скидок на большой объем закупок, сокращения времени доставки, расширения доступа к закупкам из развивающихся стран и от основных доноров, используемых в недостаточной степени. Согласованные механизмы закупок были приняты в ряде организаций системы, в результате чего были получены конкретные результаты. Принятие

⁷¹ См. промежуточный доклад по этой теме, который был представлен Управлению по обслуживанию проектов в 1988 году целевой группой, возглавляемой ЮНИДО.

⁷² В 1991 году АКК рекомендовал утвердить руководящие принципы ПРООН в отношении разработки проектов и формата проектной документации, надлежащим образом адаптированные с учетом различных обстоятельств, в качестве исходного мероприятия для согласования процедур по проектам в области технической помощи, финансируемым за счет источников, не относящихся к ПРООН. Некоторые организации системы следовали этой рекомендации, однако разнообразие мандатов различных организаций и характера их деятельности в области развития все еще находит свое отражение в наличии различных процедур.

⁷³ См. ГООНВР, *Определения процессов и продуктов в целях расширения сотрудничества в области программ ГООНВР*, изданные 2 марта 1999 года Исполнительным комитетом ГООНВР.

⁷⁴ Там же. Благодаря этим мерам было достигнуто четкое различие между различными уровнями процессов программирования (программирование на уровне учреждений, параллельное программирование, совместное программирование) и продуктами программ (программ/проектов). Была разработана матрица с различными вариантами программирования для каждого компонента таких процессов или продуктов. Были приняты конкретные меры на уровне отдельных стран с указанием конкретных компонентов этих процессов, в рамках которых принимаются меры по обеспечению общесистемного сотрудничества или фактически обеспечивается такое сотрудничество. К числу этих компонентов относятся: оценка проблем, цели, инициативы, временные рамки, разработка программ, определение видов деятельности, потребности в отношении отчетности, а также деятельность в области контроля и оценки.

общих стандартов в отношении закупок, таких, как общие системы кодирования, общие формы характеристики потенциальных поставщиков товаров и услуг, общие базы данных, считается мерой, благодаря которой могут быть достигнуты значительные успехи в плане эффективности. Стандартизация практических мер в отношении полномочий на закупки на страновом уровне, условия и положения в отношении закупок, функционирование комитетов, занимающихся контрактами, правила проведения торгов и закупок, нормы компьютеризации и другое базовое оборудование являются другими примерами конкретных усилий и определенного прогресса за прошедшее десятилетие.

162. Благодаря развитию компьютеризации, дальнейшей децентрализации функций управления сотрудничеством в целях развития на страновом уровне и общему распространению механизма национального исполнения эта область становится областью, в которой может быть обеспечено дальнейшее расширение возможностей правительств стран-получателей помощи.

163. Благодаря распространению персональных компьютеров согласование стандартов и создание эффективных сетей в целях обеспечения более оперативной связи становятся реальным вызовом в области программирования и осуществления оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Необходимо обеспечить достижение дальнейшего прогресса в этой области на страновом уровне. Создание локальных вычислительных сетей и частое взаимодействие между отделениями на местах и штаб-квартирой изменяют характер функционирования связи с рамках системы Организации Объединенных Наций. Несмотря на достигнутый прогресс еще сохраняются значительные неудовлетворенные потребности. Многообещающими областями являются разработка новых сетей, доступ к базам данных и документация через электронные каналы и обмен ими, более эффективное использование электронной почты и обеспечение более широкого доступа к ней. Несмотря на наличие значительных возможностей для обеспечения координации, осуществление такого рода реформ все еще замедляется из-за препятствий, стоящих на пути к принятию общих услуг и стандартов в области создания сетей, включая издержки на замену этих стандартов согласованными форматами или программным обеспечением.

164. Одной из давних областей унификации в системе Организации Объединенных Наций является область практической деятельности по управлению кадрами. Традиционно признается значительная общность политики и процедур, что сказывается на общих условиях найма сотрудников в отдельных организациях. К числу примеров достигнутых в прошлом результатов в этих областях относится стандартизация пособий на мобильность и сложные условия службы, которые в значительной мере отражаются на положении сотрудников, работающих в отделениях на местах. Вместе с тем в некоторых конкретных областях еще необходимо обеспечить достижение прогресса. В настоящее время все больше внимания уделяется поощрению межучрежденческой мобильности. Согласование практических мер в управлении людскими ресурсами на страновом уровне является еще одной областью, в которой в последнее время были активизированы усилия.

165. В последнее время ГООНВР уделяет особое внимание конкретным инициативам в некоторых из упомянутых конкретных областей, учитывая просьбу

Генеральной Ассамблеи и Совета принять конкретные меры в области упрощения и унификации⁷⁵.

Совместные среднесрочные обзоры РПООНПР

166. ГООНВР утвердила осуществляемые на страновом уровне процедуры проведения совместных среднесрочных обзоров страновых программ отдельных учреждений с учетом внедрения РПООНПР. Они нацелены на оценку хода достижения поставленных целей, оценку ее вклада в осуществление национальных приоритетов в контексте международных конференций и конвенций и, в случае необходимости, обеспечивают основу для обновления и пересмотра документов РПООНПР и страновых программ⁷⁶. Предполагается, что эти процедуры будут осуществлены в ряде стран на экспериментальной основе.

Совместные программы/проекты

167. В настоящее время ГООНВР завершает разработку инструкции по вопросам подготовки совместных программ в целях оказания как национальным органам власти, так и персоналу системы Организации Объединенных Наций помощи в разработке совместных инициатив, наряду с более подробными указаниями относительно содержания документа о совместных программах/проектах. Предполагается, что совместные программы или проекты станут более часто применяемой формой сотрудничества организаций системы в странах с РПООНПР. Эта инициатива является шагом вперед в деле определения процедуры подготовки совместных программ, определения механизмов отчетности по программам и управления финансовыми ресурсами, включая альтернативные варианты формата бюджета, механизмов финансирования, учета и отчетности. В настоящее время на уровне штаб-квартиры и отдельных стран проводятся соответствующие консультации.

Национальные сотрудники по проектам

168. ГООНВР способствует реализации инициативы, направленной на достижение определенного прогресса в упрощении и согласовании процедур найма и управления национальными сотрудниками по проектам⁷⁷. Справедливое и рав-

⁷⁵ Поскольку эти инициативы рассматривались в момент написания настоящего доклада, по ним может быть представлена только предварительная информация. Более подробную информацию см. в сводном перечне, который будет представлен фондами и программами на основной сессии Экономического и Социального Совета в 2000 году.

⁷⁶ Предполагается, что совместные среднесрочные обзоры будут проведены в середине программного цикла в связи с РПООНПР. В случае отсутствия РПООНПР в рамках этих обзоров будет предпринята оценка вклада программ системы Организации Объединенных Наций в достижение национальных приоритетов в области развития, в частности в контексте последующих мер по итогам международных конференций и конвенций. Предполагается, что отдельные организации смогут провести дополнительные среднесрочные обзоры, связанные со временем проведения совместных среднесрочных обзоров, и дополнительно к ним, с целью решения конкретных вопросов и проблем отчетности, связанных с их собственными программами.

⁷⁷ Целевая группа ГООНВР, в ведение которой входит этот вопрос, недавно приступила к работе на основе обзора доклада о согласовании правил и процедур найма на работу, управления и профессиональной подготовки национальных сотрудников по проектам учреждений ОКГП, подготовленного в 1997 году, в котором содержится подробное изложение широкого круга определений, применяемых фондами и программами.

ное отношение к служащим различных учреждений, работающих в одной и той же стране и выполняющих аналогичные функции, считается важным для эффективного осуществления их работы. Принятие общего определения национальных сотрудников по проектам — это первый шаг до рассмотрения других тем, по которым было бы желательно провести стандартизацию процедур. Эти другие темы включают в себя: а) вопросы о вознаграждении (шкала окладов, суточные, страхование); б) условия контракта (включая продолжительность контракта, продление и оценку работы); с) процедуры найма (включая выявление, проверку, отбор, наем и начальную подготовку). Ведется работа во всех указанных областях.

IV. Фонды и программы Организации Объединенных Наций: надзорная роль Совета

A. Общие вопросы

169. В настоящем разделе внимание Совета привлекается к текущим вопросам, возникающим в связи с работой исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций, в отношении которых Совет, возможно, пожелает обеспечить дополнительное политическое руководство. Принимая меры по решениям советов ПРООН/ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП, а также годовым докладам их административных руководителей, Совет выполняет мандат, предоставленный ему резолюцией 50/227 Генеральной Ассамблеи⁷⁸.

170. Выполняя обязанности, предписанные ему резолюциями 50/227 и 48/162⁷⁹, Совет, возможно, пожелает учесть разделение полномочий между ним и исполнительными советами, особенно в том, что касается вопросов, в решении которых задействован как Совет, так и исполнительные советы, такие, например, вопросы, как финансирование и разработка программ. Как свидетельствуют о том его резолюции 1994/33, 1995/51, 1996/42 и 1998/27, Совет периодически рассматривал вопрос о представлении докладов исполнительными советами, фондами и программами. Прежде всего Совет выразил мнение о том, что, как он надеется, исполнительные советы будут поднимать и доводить до сведения Совета вопросы, которые, по их мнению, требуют его внимания. Таким образом, до настоящего времени Совет большей частью предоставлял инициативу исполнительным советам, фондам и программам, которые выдвинули ряд полезных предложений. Для оказания поддержки в выполнении этой

⁷⁸ В пункте 11 приложения I к резолюции 50/227 Генеральной Ассамблеи говорится, что для выполнения своей координационной роли и в соответствии с политикой, выработанной Генеральной Ассамблеей, Экономический и Социальный Совет должен на ежегодной основе в рамках раздела оперативной деятельности рассматривать общее финансовое положение фондов и программ, включая наличие ресурсов, приоритеты и программы, согласованные в рамках фондов и программ, установленные целевые показатели и дальнейшие указания в отношении приоритетов, и выносить по этим вопросам рекомендации Генеральной Ассамблее и фондам и программам.

⁷⁹ В пункте 16(с) резолюции 48/162 Генеральной Ассамблеи функция Совета в этом отношении определяется следующим образом: обзор и оценка докладов о работе фондов и программ развития, включая оценку общих результатов такой работы, в целях повышения эффективности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций на общесистемном уровне.

задачи Совета Секретариат Организации Объединенных Наций провел общий обзор работы исполнительных советов, как это предусмотрено в резолюции 1998/27 Экономического и Социального Совета.

171. Существуют определенные области, которые в настоящее время активно рассматриваются исполнительными советами и имеют широкие последствия. Так, решение о переходе к многолетнему финансированию может привести к повышению предсказуемости финансирования. Как отмечалось в разделе II выше, по-прежнему необходимо принимать меры, с тем чтобы добиться согласованного уровня финансирования. Учитывая взаимосвязанность этих вопросов и близость мандатов фондов и программ, Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об осуществлении совместной деятельности. Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, как обратить вспять тенденцию к сохранению на прежнем уровне или сокращению основного финансирования, и определить меры, направленные на обеспечение скоординированной и эффективной с точки зрения затрат разработки программ на страновом уровне. Это, в свою очередь, может даже потребовать более подробных и целенаправленных выводов по докладам исполнительных советов, с тем чтобы выявить области совпадения, взаимодополняемости и противоречий и представить Совету конкретные вопросы.

В. Ежегодные доклады руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций Совету

172. В своей резолюции 1998/27⁸⁰ Совет призвал исполнительные советы обеспечить, чтобы руководители этих фондов и программ включали в свои ежегодные доклады Экономическому и Социальному Совету всесторонний анализ возникших проблем и извлеченных уроков, с тем чтобы дать Совету возможность выполнить его координирующую роль, а при рассмотрении ежегодных докладов определяли конкретные проблемы, возможности и области, в которых Совет мог бы обеспечить межсекторальную координацию и общее руководство на общесистемной основе, и выдвигали соответствующие предложения. Как к Исполнительному совету ПРООН/ЮНФПА, так и к Совету ЮНИСЕФ была обращена просьба, чтобы эти доклады были представлены на настоящей сессии Совета наряду с замечаниями делегаций и заявлениями и отве-

⁸⁰ В пункте 1 своей резолюции 1998/27 Совет призывает исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы руководители этих фондов и программ включали в свои ежегодные доклады Экономическому и Социальному Совету, подготавливаемые в соответствии с резолюцией 1994/33 Совета, всесторонний анализ возникших проблем и извлеченных уроков с уделением особого внимания вопросам, связанным с осуществлением программ реформ Генерального секретаря, трехгодичным обзором политики и последующей деятельностью по итогам конференций, с тем чтобы дать Совету возможность выполнять свою координирующую роль, а в пункте 2 своей резолюции 1998/27 Совет также просит исполнительные советы при рассмотрении ежегодных докладов административных руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций определить конкретные проблемы, возможности и области, в которых Совет мог бы обеспечить межсекторальную координацию и общее руководство на общесистемной основе, и выдвигать соответствующие предложения согласно резолюции 1995/51 Совета.

тами Администратора ПРООН и директоров-исполнителей ЮНФПА и ЮНИСЕФ.

173. Подробную информацию о результатах рассмотрения ежегодных докладов административных руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций можно найти в соответствующих доклада исполнительных советов (E/2000/___ и DP/2000/___).

С. Краткий сводный перечень вопросов

174. В вышеупомянутой резолюции 50/227 Генеральная Ассамблея указала, что следует усилить руководящую роль Совета, уделяя внимание задачам, приоритетам и стратегиям осуществления разработанной Генеральной Ассамблеей политики, а также мобилизуя усилия на глобальных вопросах и вопросах координации. В своей резолюции 1998/27 Совет просил Генерального секретаря принять меры по обеспечению представления Совету административными руководителями фондов и программ Организации Объединенных Наций и в консультации с ГООНВР краткого сводного перечня вопросов, которые имеют центральное значение для улучшения координации оперативной деятельности и которые, по мнению фондов и программ, требуют со стороны Совета рассмотрения или вынесения руководящих указаний. Требуемый сводный перечень вопросов содержится в документе зала заседаний, а информация о вопросах, касающихся ресурсов и финансирования, содержится в соответствующей части настоящего доклада.

Д. Совместные и следующие одно за другим заседания исполнительных советов

175. В своей резолюции 1999/6 (пункт 29) Совет рекомендовал, чтобы практика проведения совместных заседаний Президиума Экономического и Социального Совета и президиумов исполнительных советов Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детского фонда Организации Объединенных Наций и Мировой продовольственной программы была продолжена, а также он просил соответствующие президиумы представить доклады о заседаниях их руководящих органов.

176. В 2000 году на совместных заседаниях советов ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ с участием МПП рассматривался вопрос о процессе РПООНПР в Индии, а также была представлена страновая группа в составе координатора-резидента и представителей ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП. Было достигнуто согласие в отношении того, что вопрос о будущих совместных заседаниях будет рассматриваться тогда, когда пункты повестки дня будут такими, что совместное обсуждение окажет дополнительную пользу соответствующим организациям. Совместные заседания органов не завершились принятием каких-либо решений или выводов.

177. На этапе совместных заседаний ПРООН/ЮНФПА первой сессии Совета в 2000 году был рассмотрен вопрос об осуществлении рекомендаций, содержа-

щихся в докладе Комиссии ревизоров на двухгодичный период 1996–1997 годов.

178. Подробную информацию о результатах рассмотрения на обоих совместных заседаниях можно найти в соответствующих докладах исполнительных советов.

Е. Ресурсы²¹

179. В своем решении 98/23 Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА утвердил ежегодный целевой показатель финансирования по основным ресурсам ПРООН в размере 1,1 млрд. долл. США и подчеркнул срочную необходимость обеспечения ежегодного прироста до тех пор, пока не будет достигнут целевой показатель.

180. Что касается многолетних рамок планирования, управления и финансирования ПРООН, то в своем решении 2000/9 Исполнительный совет принял к сведению установленные ЮНФПА целевые показатели по мобилизации регулярных и дополнительных ресурсов на период 2000–2003 годов в размере 1434 млн. долл. США и просил Директора-исполнителя представить Совету обновленную смету регулярных и дополнительных ресурсов в МРФ на третьей очередной сессии 2000 года. Исполнительный совет просил также Директора-исполнителя продолжать разрабатывать и совершенствовать МРФ как один из стратегических инструментов управления в целях увеличения объема основных ресурсов с учетом накопленного в процессе осуществления Рамок опыта, в частности в отношении:

- a) уточнения мероприятий и увязанных с конкретными сроками показателей;
- b) уточнения связи между стратегиями, целями и мероприятиями;
- c) дальнейшего изучения методологии оценки связи между результатами и имеющимися ресурсами на основе признания отсутствия прямой, пропорциональной статистической связи между ресурсами и результатами;
- d) дальнейшего развития стратегии мобилизации ресурсов ЮНФПА.

181. К Директору-исполнителю ЮНФПА была также обращена просьба представить Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2001 года и в дальнейшем ежегодно представлять доклад о разработке и совершенствовании МРФ.

182. Исполнительный совет ЮНИСЕФ в своем решении 2000/3 утвердил предлагаемый график представления Исполнительному совету различных элементов многолетней стратегии финансирования и предложение относительно представления следующего среднесрочного стратегического плана Исполнительному совету в 2001 году на конкретный период продолжительностью в четыре года (2002–2005 годы). Совет просил также Директора-исполнителя представить изменения в процессе составления бюджета Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам для рассмотрения и выработки замечаний по ним до представления окончательного документа об изменен-

²¹ В разделе II выше содержится всеобъемлющая информация по этому вопросу.

ном процессе составления бюджета ежегодной сессии Исполнительного совета в 2000 году, а также представить Совету в рамках части II ежегодного доклада Директора-исполнителя в соответствии с решением 1999/7 обновленную информацию, по мере необходимости, о программных элементах среднесрочного стратегического плана на протяжении четырехлетнего периода.

Г. Общий обзор принятых решений, основных пунктов повестки дня Исполнительного совета со времени проведения очередной сессии Совета 1998 года и повесток дня ежегодных сессий

183. В таблицах 5, 6 и 7 Совету предлагается краткий обзор решений и основных пунктов повестки дня исполнительных советов со времени проведения его последней сессии, а также пунктов, включенных по состоянию на текущий момент в повестки дня ежегодных сессий исполнительных советов, проводимых до основной сессии Совета 2000 года.

Таблица 5
Некоторые из основных решений, принятых исполнительными советами фондов и программ Организации Объединенных Наций со времени проведения основной сессии Совета 1999 года

Темы основных решений	Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА						Исполнительный совет ЮНИСЕФ		Исполнительный совет МПП	
	3-е заседание 1999 года		1-е заседание 2000 года		2-е заседание 2000 года		2-е заседание 1999 года	1-е заседание 2000 года	3-е заседание 1999 года	1-е заседание 2000 года
	ПР ^а	ПА ^б	ПР ^а	ПА ^б	ПР ^а	ПА ^б				
Ежегодный доклад Совету					X	X		X		
МРФ	X					X		X		
Финансовые и бюджетные вопросы	X	X	X				X	X	X	X
ЮНОПС	X									
Пересмотр финансовых положений и правил			X	X			X		X	
Среднесрочный план (в т.ч. финансовый)							X			
Глобальные конференции		X					X			X
Сотрудничество программ (распределение ресурсов)							X	X	X	
Последующие процедуры программирования	X									
Общесекторальный подход						X	X	X		
Межстрановые программы							X			
Чрезвычайная помощь			X							
Оценка и ревизия							X		X	X
Партнерство с НПО										X

^а ПР — этап заседаний, посвященный деятельности ПРООН.

^б ПА — этап заседаний, посвященный деятельности ЮНФПА.

Таблица 6
Некоторые из основных пунктов повесток дня заседаний исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций со времени проведения основной сессии Совета 1999 года

Основные пункты повесток дня	Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА						Исполнительный совет ЮНИСЕФ		Исполнительный совет МПП	
	3-е заседание 1999 года		1-е заседание 2000 года		2-е заседание 2000 года		2-е заседание 1999 года	1-е заседание 2000 года	3-е заседание 1999 года	1-е заседание 2000 года
	ПР ^a	ПА ^b	ПР ^a	ПА ^b	ПР ^a	ПА ^b				
Вопросы политики, включая последующую деятельность по итогам глобальных конференций Организации Объединенных Наций, партнерство с НПО, общесекторальный подход, организационные изменения и т.п.					X		X			X
Бизнес-планы на 2000–2003 годы				X						
Многолетние рамки финансирования (МРФ)					X			X		
Заседания по вопросам финансирования				X	X			X		
Финансовые, бюджетные и административные вопросы	X	X		X			X		X	X
Ежегодный доклад Совету				X	X			X		
Совместные заседания исполнительных советов			X	X	X	X		X		
РСС (рамки странового сотрудничества), страновые программы и смежные вопросы	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Финансовый среднесрочный план на 1999–2003 годы							X			
Оценочные доклады									X	X
Ревизия				X	X		X			
Отношения между ЮНОПС и ПРООН	X			X						

^a ПР — этап заседаний, посвященный деятельности ПРООН.

^b ПА — этап заседаний, посвященный деятельности ЮНФПА.

Таблица 7
Основные пункты предварительных повесток дня ежегодных сессий
исполнительных советов и фондов и программ Организации Объединенных
Наций на 2000 год

<i>Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА (13–23 июня 2000 года)</i>	<i>Исполнительный совет ЮНИСЕФ (22–26 мая 2000 года)</i>	<i>Исполнительный совет МПП (22–26 мая 2000 года)</i>
<p>Этап заседаний, посвященных деятельности ПРООН</p> <p>Годовой доклад Администратора за 1999 год, включая ежегодный доклад, ориентированный на результаты проведенной работы (ЕДОР)</p> <p>Рамки странового сотрудничества и смежные вопросы</p> <p>Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов</p> <p>Годовой доклад Директора-исполнителя</p> <p> Ответственность ЮНОПС в кадровой области (решение 99/17)</p>	<p>Доклад Директора-исполнителя (часть II)</p> <p>Новые проблемы детей в XXI веке</p> <p>Последующая деятельность по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей</p> <p>Резюме среднесрочных обзоров и основных оценок страновых программ ЮНИСЕФ: основные обязательства Фонда в связи с чрезвычайными ситуациями</p> <p>Предлагаемые изменения процедуры составления бюджета</p> <p>Доклады о поездках членов Исполнительного совета на места</p>	<p>Ежегодные доклады</p> <p>а) Годовой доклад Директора-исполнителя за 1999 год</p> <p>б) Годовой доклад Исполнительного совета Совету и Совету ФАО за 1999 год</p> <p>Вопросы политики</p> <p>а) Новые проблемы, касающиеся МПП</p> <p>б) Осуществление политики, способствующей процессу развития: промежуточный доклад о работе</p> <p>с) Наблюдение и оценка</p> <p>д) Доклад Рабочей группы по вопросам управления</p>
<p>Тематическое мероприятие ПРООН:</p> <p> Дискуссия о будущем оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития</p>		<p>Ресурсы и финансовые вопросы</p> <p> Целевой показатель объявленных взносов (2000–2002 годы)</p>
<p>Этап совместных заседаний, посвященных деятельности ПРООН/ЮНФПА</p> <p> Внутренняя ревизия и надзор ЮНАИДС</p>		<p>Рабочий план оценки, 2000–2001 годы</p> <p>Административные и управленческие вопросы</p> <p>а) Доклад об убытках после доставки</p>
<p>Этап заседаний, посвященных ЮНФПА</p> <p> Доклад Директора-исполнителя за 1999 год</p> <p> МКНР+5</p> <p> Чрезвычайная помощь</p> <p> Процесс составления программ ЮНФПА</p> <p> Оценка</p> <p> Информация и коммуникация</p>		<p>б) Состав международных сотрудников МПП категории специалистов и выше: доклад с изложением статистических данных о персонале</p>

Рекомендации

184. Совет, возможно, пожелает заявить о своей обязанности по надзору в области оперативной деятельности в целях развития в соответствии с мандатом, предоставленным Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 48/162 и 50/227, в отношении работы исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций.

185. Совет, возможно, пожелает обеспечить эффективное руководство и оказать помощь в осуществлении решений Ассамблеи по вопросам политики, прежде всего по вопросам, поднятым в докладе административных руководителей Совету, и замечаниям соответствующих исполнительных советов по этим вопросам.

186. Совет, возможно, пожелает определить вопросы для рассмотрения исполнительными советами фондов и программ в течение следующего года, так как они имеют важное значение для улучшения координации и последовательности оперативной деятельности в целях развития, а также предложить советам проводить их рекомендации для принятия Советом решений по ним.

187. Совет, возможно, пожелает принять соответствующее решение по рекомендациям, содержащимся в докладах административных руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также по соответствующим формам и содержанию их будущих ежегодных докладов Совету.

188. Совет, возможно, пожелает принять соответствующее решение по сводному перечню приоритетных вопросов для улучшения координации в рамках системы Организации Объединенных Наций, содержащемуся в документе E/2000/CRP.1.

189. Совет, возможно, пожелает высказать свое мнение о том, как доклад Генерального секретаря, который должен представляться в соответствии с пунктами 58 и 59 резолюции 53/192 Генеральной Ассамблеи для трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, мог бы наилучшим образом способствовать улучшению последовательности и повышению эффективности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в рамках всей системы.

190. Совет, возможно, пожелает принять к сведению осуществление резолюции 12В (пункт 12) Генеральной Ассамблеи о следующих одно за другим и/или совместных совещаниях советов ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ с участием МПП.