



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
12 April 2005
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации

Сорок пятая сессия

6 июня — 1 июля 2005 года

Пункт 4 (с) предварительной повестки дня*

Вопросы программ: оценка

**Углубленная оценка Программы Организации Объединенных Наций
по населенным пунктам (ООН-Хабитат)**

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года, 54/244 от 23 декабря 1999 года и 59/272 от 23 декабря 2004 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) об углубленной оценке Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат).

* E/AC.51/2005/1.

Доклад Управления служб внутреннего надзора по углубленной оценке Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

Резюме

В настоящем докладе дается анализ достижений и недочетов в деятельности Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) со штаб-квартирой в Найроби. С момента своего учреждения в 1977 году Программа осуществляла весьма широкий законодательный мандат путем разработки всеобъемлющего комплекса нормативных, аналитических и оперативных мероприятий. В январе 2002 года в соответствии с резолюцией 56/206 Генеральной Ассамблеи и с учетом расширяющихся функций и задач Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) был преобразован в секретариат Программы ООН-Хабитат, который подотчетен Совету управляющих, вспомогательному органу Генеральной Ассамблеи.

Общепризнано, что Глобальная кампания в области управления городским хозяйством и Глобальная кампания за гарантированное владение жильем подняли на новый уровень осознание норм добросовестного управления городским хозяйством и гарантированного владения жильем и содействовали положительным программным и организационным переменам в странах, охваченных этими кампаниями. Основные трудности при проведении эффективных кампаний состояли в отсутствии четко сформулированных стратегий и планов и дефиците финансовых средств.

Контрольная функция ООН-Хабитат переросла рамки работы по составлению статистики населенных пунктов, и сейчас они включают отслеживание показателей развития городов для мониторинга прогресса в направлении достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в плане улучшения условий жизни обитателей трущоб, и в настоящее время обсуждаются перспективы укрепления партнерства между ООН-Хабитат и Всемирным банком. Согласно оценке, проведенной недавно по просьбе ООН-Хабитат, ее ведущие доклады были встречены положительно. Тем не менее Управление служб внутреннего надзора (УСВН) поддерживает рекомендацию авторов оценки о необходимости упорядочить число докладов, с тем чтобы поддержать их качество и устранить возможности дублирования. Отдел контроля и исследований выявил пробелы в своей исследовательской программе, и теперь ему следует установить более четкие приоритеты и направлять работу сети научно-исследовательских учреждений, созданной для оказания помощи ООН-Хабитат в проведении аналитических мероприятий. Программа наилучших видов практики и местного руководства, представляющая собой программу международных премий, встречает положительные отклики, но могла бы быть более органично вписана в программу работы ООН-Хабитат.

В структуре Отдела регионального и технического сотрудничества три региональных отделения занимаются выполнением крупного портфеля проектов технического сотрудничества. В контексте общей стратегии ООН-Хабитат по мобилизации средств необходимо найти решение вопроса нехватки средств для их деятельности. УСВН нашло, что, несмотря на некоторые недостатки по при-

чине нехватки потенциала и соображениям безопасности, а в некоторых случаях нереалистичные сроки, заказчики были в целом удовлетворены результатами, и проекты действительно содействовали принятию новых норм и стратегий на национальном и местном уровне. Есть немало замечательных примеров «масштабного воспроизведения» оперативных аспектов глобальных программ и других инициатив. Однако ряд показательных проектов редко заканчивались крупными программами, способными обратить вспять процесс разрастания трущобных поселений. Поэтому ООН-Хабитат недавно приняла подпрограмму 4, нацеленную на мобилизацию ресурсов для инвестирования в развитие населенных пунктов.

Важным достижением стало четырехкратное увеличение внебюджетных взносов в бюджет ООН-Хабитат, а также первые шаги в направлении применения новаторских подходов к привлечению финансовых средств. Однако по-прежнему ждут своего решения следующие проблемы: а) значительная доля в бюджете двусторонних правительственных взносов; и б) зависимость от небольшого числа доноров. Несмотря на принятую недавно подпрограмму 4 о финансировании населенных пунктов, УСВН отмечает отсутствие точного понимания того, на ком лежит ответственность за координацию и сбор средств, идущих на выполнение различных программ и мероприятий.

Партнеры и заинтересованные стороны выражали признательность Директору-исполнителю за проводимую работу. Однако старшим руководителям необходимо добиваться усиления стратегии в конкретных областях и сконцентрироваться на нескольких важнейших направлениях. Необходимо найти решение вопросу отсутствия по-прежнему постоянного заместителя Директора-исполнителя. Можно еще более усилить поддержку Комитета постоянных представителей и Совета управляющих ООН-Хабитат за счет перераспределения некоторых функций, выполняемых в настоящее время секретариатом Совета управляющих. Усиление информационно-просветительских мероприятий содействовало росту популярности Программы. Несмотря на реализованные инициативы по укреплению функций мониторинга и оценки, сохраняются сложности в области их потенциала и финансирования.

Рекомендации касаются следующих областей: а) более четкая сфокусированность Программы ООН-Хабитат; б) улучшение планирования, проведения и финансирования кампаний; в) включение прав на жилье в число основных направлений программной деятельности; г) консолидация ведущих докладов; д) ликвидация пробелов в исследованиях; е) усиление интеграции Программы наилучших видов практики и местного руководства в программу работы ООН-Хабитат; ж) оценка роли и эффективности руководителей национальных программ Хабитат; з) обеспечение того, чтобы проекты, предусматривающие оказание прямой помощи в благоустройстве трущоб, планировались с расчетом на воспроизведение в более крупных масштабах; и) обеспечение своевременного привлечения экспертов-градостроителей к работам по оценке и восстановлению в период после конфликтов и бедствий; л) улучшение координации мероприятий по мобилизации средств; м) усиление поддержки государств-членов секретариатом; и н) укрепление потенциала Сектора контроля и оценки в сфере аналитической работы.

I. Введение

A. Мандат и методология

1. Комитет по программе и координации на своей сорок второй сессии принял решение о том, что доклад об углубленной оценке Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), порученной Управлению служб внутреннего надзора (УСВН), будет представлен Комитету на его сорок пятой сессии¹. Заинтересованные программы и подразделения были ознакомлены с настоящим докладом. Их комментарии к соответствующим разделам выделены курсивом.

2. Углубленной оценке были подвергнуты все мероприятия по программе ООН-Хабитат и, в первую очередь, программа II среднесрочного плана на период 2002–2005 годов², а также его программные цели: а) улучшение жилищных условий бедноты во всем мире и обеспечение устойчивого развития населенных пунктов; б) обеспечение эффективного контроля за осуществлением Повестки дня Хабитат и оценки ее осуществления; в) укрепление главным образом на национальном, а также на местном уровне организационного и технического потенциала для разработки и осуществления политики, стратегий и программ; и d) увеличение объема средств, поступающих из международных и внутренних источников в поддержку жилищного строительства, развития соответствующей инфраструктуры и осуществления связанных с этим программ, а также в поддержку учреждений и механизмов, занимающихся вопросами финансирования жилья, особенно в развивающихся странах.

3. При проведении этой оценки УСВН изучила официальную и внутреннюю документацию Организации Объединенных Наций, результаты внутренних и внешних оценок, организовала обследования и систематизированные интервью с руководителями и сотрудниками ООН-Хабитат, представителями подразделений Секретариата и другими заинтересованными сторонами.

B. Организация Программы

4. Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) был учрежден резолюцией 32/162 (III) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1977 года. В 2001 году, откликаясь на просьбу Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь предложил преобразовать Центр по населенным пунктам в Программу Хабитат, обосновывая это необходимостью: а) признать его возросшие функции и ответственность; б) обеспечить, чтобы вопросы населенных пунктов заняли более заметное место в программе; в) открыть новые возможности для мобилизации ресурсов; и d) наладить более плодотворное и продуктивное сотрудничество с другими учреждениями (A/56/618, пункт 31). В своей резолюции 56/206 от 21 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея одобрила предложение Генерального секретаря и постановила, что он вступает в силу с 1 января 2002 года. Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, известную как ООН-Хабитат, возглавляет Директор-

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 16 (A/57/16), пункт 259.*

² Там же, *Дополнение № 6 (A/57/6/Rev.1 и Corr.1).*

исполнитель на уровне заместителя Генерального секретаря, который подчиняется Генеральному секретарю.

5. В настоящее время ООН-Хабитат состоит из четырех подпрограмм: а) жилье и устойчивое развитие населенных пунктов; б) контроль за осуществлением Повестки дня Хабитат; в) региональное и техническое сотрудничество; и д) финансирование населенных пунктов. Две ранее существовавшие подпрограммы — по надлежащему жилью для всех и устойчивому развитию населенных пунктов — были объединены в первую из упомянутых выше подпрограмм в целях более эффективной интеграции тематики жилья в деятельность по развитию населенных пунктов и укрепления взаимосвязей между двумя глобальными кампаниями (см. ниже). В 2002 году был создан Отдел контроля и исследований, призванный укрепить потенциал секретариата ООН-Хабитат в деле содействия и содержательной поддержки Совета управляющих в вопросах контроля и оценки прогресса в выполнении Повестки дня Хабитат. В приложении к настоящему докладу приводится организационная структура ООН-Хабитат.

II. Продвижение норм

A. История вопроса

6. В 1999 году ООН-Хабитат взяла на вооружение стратегию, направленную на сбалансирование нормативного и оперативного компонентов в своей деятельности. Принципы и нормы, пропагандируемые ООН-Хабитат, основаны на результатах крупных международных конференций и встреч на высшем уровне по вопросам жилья и устойчивого развития, а также на положениях международных пактов и договоров о правах человека, в первую очередь на Повестке дня Хабитат, Декларации тысячелетия, Декларации о городах и населенных пунктах в новом тысячелетии (2001 год) и итогах Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию.

B. Глобальные кампании ООН-Хабитат

7. ООН-Хабитат в настоящее время проводит две всемирные кампании: Глобальную кампанию в области управления городским хозяйством и Глобальную кампанию за гарантированное владение жильем. В основе первой кампании, развернутой впервые в 2000 году, лежит Повестка дня Хабитат, в которой признается большое значение добросовестного управления и которая направлена на укрепление справедливого и эффективного управления городским хозяйством на основе транспарентности, ответственности и отчетности. В основе второй кампании, также начатой в 2000 году, лежат положения международных пактов и конвенций по правам человека, в частности Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Повестки дня Хабитат. Статья 11 этого Пакта признает право на надлежащее жилье в качестве важного компонента права каждого на достойный уровень жизни. В Повестке дня Хабитат правительства признали, что на них лежит «ответственность в отношении предоставления жилья»³ и что им следует «осуществлять соответствующую

³ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

щие действия для того, чтобы поощрять, защищать и обеспечивать полную и последовательную реализацию права на надлежащее жилье». Сюда входят мероприятия по обустройству трущоб, обеспечение доступа к коммунальным службам и кредиту, решение гендерных вопросов прав владения жильем и укрепление общественных организаций.

1. Информационно-пропагандистская деятельность

8. Внешняя оценка двух кампаний в 2004 году показала, что кампании привлекли внимание к определенной тематике, объединили различных участников процесса и содействовали социально-политической мобилизации и что эти кампании следует рассматривать как непрерывный, долгосрочный и открытый процесс. Организационная база, созданная ООН-Хабитат на местном, национальном и глобальном уровне, и работа по подготовке кампаний играют ключевую роль в распространении пропагандируемых кампаниями норм через активное участие представителей гражданского общества в дискуссию о нормах. За последние четыре года кампании были объявлены в десяти странах, и в пяти из них были проведены совместные мероприятия с участием Сектора градостроительства, отвечающего за Глобальную кампанию в области управления городским хозяйством и Сектора жилищного строительства, отвечающего за Глобальную кампанию за гарантированное владение жильем.

9. Нормы благого управления городским хозяйством распространяются также через различные публикации и документы, подготавливаемые в сотрудничестве с другими подразделениями ООН-Хабитат. Выпущены руководства по вопросам организации более активного участия населения в принятии решений о городском хозяйстве и повышения прозрачности этого процесса, руководства по совместному бюджетированию, гарантированному владению жильем и доступу к земле, управлению землепользованием в интересах бедных слоев и руководящие принципы проведения национальных кампаний за гарантированное владение жильем. Было подготовлено несколько сборников прецедентов, в том числе «Lessons Learned in Implementing the Habitat Agenda and Sustainable Urbanization: Bridging the Green and Brown Agendas» («Опыт осуществления Повестки дня Хабитат и программы устойчивого развития городов: согласование Повестки дня по спасению природы и Повестки дня по спасению городов»). Публикация этих сборников, разошедшихся широким тиражом, совпала по времени с проведением в 2001 году двадцать пятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи для обзора и оценки хода осуществления Повестки дня Хабитат. Эти материалы использовались для подготовки специалистов и наращивания потенциала в различных странах, и часть из них были доработаны с учетом местных условий.

2. Изменения в политике

10. УСВН отметило следующие результаты проведенных кампаний: а) принятие правовых и программных документов по вопросам выделения земли; б) усиление режима гарантированного владения жильем и узаконивание неофициальных населенных пунктов; в) интеграция мер по благоустройству трущоб в управление городским хозяйством; и d) практические меры по благо-

(Хабитат-II), Стамбул, 3–14 июня 1996 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.97.IV.6), глава I, резолюция 1, приложение II, пункт 61.

устройству трущоб через механизмы, обеспечивающие доступ к земле и финансированию. В ходе кампаний внимание также привлекалось к остроте и масштабам проблемы принудительных выселений бедноты, вызывающей всеобщую озабоченность. Консультативная группа по принудительным выселениям отслеживает и выявляет, а также, по запросам, предлагает альтернативные решения проблемы незаконных выселений и, где возможно, содействует процессу переселения на заранее обговоренных условиях. Консультативная группа в настоящее время работает над своим первым докладом Директору-исполнителю о приостановленных или продолжающихся выселениях.

11. С целью убедить правительства в необходимости принятия политики, отвечающей нормам добросовестного управления городским хозяйством и гарантированного владения жильем, руководство ООН-Хабитат в первую очередь сосредоточило внимание на оказании влияния на ход дискуссии на уровне региональных министерских советов и организаций. В Латинской Америке ООН-Хабитат участвовала в совещаниях Совета министров жилищного строительства. В Африке ООН-Хабитат вела работу по пропаганде своей позиции среди политического руководства через Африканский союз и в начале 2005 года участвовала в открытии Африканской конференции на уровне министров по жилищному строительству и развитию городов. Директор-исполнитель заявила, что ее назначение комиссаром Комиссии для Африки по инициативе премьер-министра Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии с задачей продвигать логически стройный набор стратегий по ускорению прогресса в сторону сильной и процветающей Африки позволило получить еще одну платформу для продвижения норм ООН-Хабитат.

12. На основе интервью на местах в Кении и Южной Африке УСВН нашло, что после политических перемен в этих двух странах их правительства провозгласили стратегии жилищного строительства в интересах бедных слоев, что, в свою очередь, позволило ООН-Хабитат оказать им содействие в соблюдении норм и проведении институциональной реформы.

3. Основные трудности

13. УСВН отмечает, что главную сложность при проведении эффективных кампаний представляли недостатки планирования, как на глобальном, так и на национальном уровне, и нехватка средств. На глобальном уровне ощущается отсутствие четкой стратегии определения стран, в которых следует проводить кампании, исходя из потребностей и возможностей, которые открывает местная политическая обстановка. На уровне стран планы действий в рамках кампаний нередко страдали отсутствием четкой направленности на получение необходимой поддержки со стороны директивных органов и правительственных учреждений и материализацию этой поддержки в форме реального улучшения условий жизни городской бедноты. Временные рамки для проведения кампаний нередко были нереалистичными, а методы мобилизации местных ресурсов — неэффективными. Нехватка ресурсов не позволила расширить число стран, охваченных глобальными кампаниями, и оно остается на уровне десяти стран.

14. Исходя из уроков первых кампаний ООН-Хабитат планирует применить стратегически углубленный подход к программированию, обеспечивающий более тесную взаимосвязь между принятием соответствующих норм на местном

и национальном уровне и достижением конкретных результатов и улучшением жизни горожан. Реальными шагами в этом направлении стали инициативы по благоустройству трущоб в Восточной Африке, в том числе Кенийская программа благоустройства трущобных поселений. Этот подход следует распространить и на другие страны.

15. Средства на проведение двух кампаний, полученные за период 2003–2004 годов в основном от четырех стран-доноров, составили 1 млн. долл. США. Будучи озабочена низким уровнем собранных средств, Директор-исполнитель в июле 2003 года обратилась к государствам-членам с призывом оказать более активную финансовую и техническую поддержку усилиям по выполнению планов действий, удовлетворению просьб о создании потенциала и содействию внесению изменений в политику и законодательство. По мнению УСВН, нехватка ясной стратегии подбора стран/городов для проведения кампаний, отсутствие в этих странах необходимых для успеха кампаний условий и калькуляции расходов на различных этапах кампаний лишают доноров возможности оперировать необходимыми данными и затрудняют мобилизацию ресурсов.

C. Горизонтальное сотрудничество

16. Степень сотрудничества между двумя организационными подразделениями, отвечающими за проведение двух глобальных кампаний, и другими подразделениями ООН-Хабитат была весьма неравномерной. К примеру, нормы управления городским хозяйством служат основой для разработки оперативных мероприятий, а региональные отделения дают Секции управления городским хозяйством предложения по планированию кампаний. Сектор водоснабжения, санитарии и инфраструктуры интегрировал нормы добросовестного управления городским хозяйством в свои мероприятия по просвещению в вопросах водоснабжения и его регулирования. Сотрудники, задействованные в выполнении Программы экологически устойчивого развития городов Сектора градостроительства, участвовали в кампаниях на Филиппинах и в Бразилии. В то время как некоторые подразделения интегрировали нормы, в частности имеющие отношение к Глобальной кампании в области управления городским хозяйством, в широкий круг программных мероприятий, есть примеры, когда этого не произошло. Это можно объяснить как отсутствием стратегического руководства со стороны руководителей программ, так и по-прежнему бытующим среди части сотрудников ООН-Хабитат представлением, что глобальные кампании не являются движущей силой и организационной основой для всех мероприятий ООН-Хабитат, а всего лишь еще одним мероприятием, которое надо проводить при всей ограниченности ресурсов.

D. Сотрудничество с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

17. Программа Организации Объединенных Наций по жилищным правам была учреждена в 2002 году как совместная инициатива ООН-Хабитат и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в ответ на резолюцию 16/7 Комиссии по населенным пунк-

там⁴. Цель Программы состоит в том, чтобы помочь государствам-членам и другим заинтересованным сторонам в выполнении Повестки дня Хабитат, в частности ее пункта 61, предусматривающего полную и прогрессивную реализацию права на надлежащее жилье в соответствии с положениями международных документов. В докладе о выполнении первой фазы Программы по жилищным правам (2002–2004 годы) подчеркивается, что, несмотря на нехватку ресурсов, в ходе первой фазы Программы удалось получить конкретные результаты. Однако работу по документированию различного национального законодательства по жилищным правам необходимо продолжать. Только в этом случае удастся подготовить всесторонние и конструктивные руководящие рекомендации по проведению законодательной реформы в направлении продвижения прав на жилье. В докладе далее отмечалось, что в ООН-Хабитат, как представляется, существует недопонимание концепции подхода, основанного на правах, в областях «жилья для всех» и «устойчивого развития населенных пунктов», и старшим руководителям ООН-Хабитат и Управления Верховного комиссара необходимо обратить внимание на эту проблему. Исходя из вышесказанного, УСВН считает, что ООН-Хабитат следует создать целевую группу для интеграции прав на жилье в число основных программных направлений всех проводимых ею мероприятий.

18. ООН-Хабитат сотрудничает с назначенным в 2000 году Комиссией по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о надлежащем жилье в качестве компонента права на адекватные условия жизни с мандатом докладывать о реализации прав на жилье во всех странах, в частности в рамках Глобальной кампании за гарантированное владение жильем и Программы по жилищным правам. В докладе Специального докладчика за март 2004 года он выражал особую благодарность за оказанное содействие в поездке по странам, в том числе Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ООН-Хабитат и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) (E/CN.4/2004/48, пункт 7).

Е. Вклад ООН-Хабитат в нормативные мероприятия в направлении достижения Цели развития 7, поставленной в Декларации тысячелетия

1. Популяризация цели 7

19. В цель 7 входят две задачи, которые имеют прямое отношение к работе ООН-Хабитата: а) к 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб (задача 11); и б) к 2015 году сократить вдвое долю населения земного шара, не имеющего постоянного доступа к безопасной питьевой воде и элементарным санитарно-гигиеническим условиям (задача 10).

20. УСВН отмечает, что при проведении внутреннего анализа ООН-Хабитат подчеркивает взаимосвязи между двумя ее кампаниями и мероприятиями по достижению поставленных целей. В ближайшие два года ООН-Хабитат планирует начать кампании в еще десяти странах. По мнению УСВН, прежде чем

⁴ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 8 (A/52/8)*, приложение I, раздел A.

расширять географию кампаний, что, несомненно, желательно, ООН-Хабитат следует все же в первую очередь усилить базу стратегического планирования, добиться более полного учета потребностей регионов согласно последним данным мониторинга и оценкам по странам, проведенным региональными отделениями, научиться извлекать уроки из уже проведенных кампаний и применять на практике полученный опыт.

2. Мониторинг задачи 10 применительно к водоснабжению и канализации

21. Сектор водоснабжения, санитарии и инфраструктуры в ряде областей ведет активную работу в поддержку задачи 10, в том числе по программам водоснабжения африканских городов и азиатских городов и управления городским водным хозяйством, и участвует в подготовке доклада ООН-Хабитат о состоянии водоснабжения и санитарно-гигиенических служб в крупных городах мира. Кроме того, Сектор разработал новую модель сотрудничества, в основе которой лежат партнерские отношения с правительствами и финансовыми учреждениями, создание в странах потенциала и благоприятной среды для притока инвестиций. Эта модель была применена в восьми городах Африки и пяти городах Азии и содействовала улучшению водоснабжения и санитарно-гигиенических условий для примерно 18 миллионов человек, в том числе 9 миллионов обитателей трущоб. Тот факт, что эта модель может быть применена в более широких масштабах, имеет большое значение для ее использования для решения задачи по водоснабжению и санитарно-гигиеническим службам. ООН-Хабитат отмечала, что ей удалось добиться ускоренного выделения инвестиций на последующие мероприятия по Программе снабжения водой азиатских городов Азиатским банком развития в рамках работы по выполнению рекомендаций Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию.

3. Партнерство городов в новом тысячелетии

22. В сентябре 2004 года была начата программа «Партнерство городов в новом тысячелетии: локализация Целей в области развития», являющаяся совместной инициативой ООН-Хабитат, организации «Объединенные города и местные органы власти» и ПРООН. Партнерство нацелено на мобилизацию потенциала и ресурсов для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и содействия мероприятиям на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях. УСВН отмечает, что при выборе стран для осуществления этого партнерства ООН-Хабитат отдавала предпочтение странам, в которых она уже проводила кампании. По мнению УСВН, это шаг в правильном направлении, поскольку новые инициативы ООН-Хабитат, основанные на усвоенных уроках, имеют больше надежд на успех в странах, где программа уже известна, создана сеть контактов и партнеров и накоплен положительный опыт работы. Тем не менее в будущем следует предпринимать более целенаправленные усилия увязать эту инициативу с планированием глобальных кампаний.

4. Вторая сессия Всемирного форума городов

23. Всемирный форум городов созывается Директором-исполнителем раз в два года в качестве консультативного технического форума, на котором эксперты могут обменяться мнениями в годы, когда Совет управляющих ООН-Хабитат не заседает. На второй сессии Всемирного форума городов, прохо-

дившей в сентябре 2004 года в Барселоне, Испания, число участников выросло по сравнению с первой сессией с 1195 до 4389, что свидетельствует о растущем интересе директивных органов и неправительственных организаций к вопросам устойчивого развития городов. В центре дискуссии находились вопросы борьбы с нищетой в городах и обеспечения устойчивой урбанизации, и дискуссия содействовала глубокому обмену мнениями о передовом опыте и стратегиях сокращения масштабов нищеты и благоустройства трущоб. Вторая сессия Всемирного форума городов позволила заключить ряд соглашений о партнерстве между ООН-Хабитат и организацией «Объединенные города и местные органы власти», международной ассоциацией «Хабитат для человечества», международной ассоциацией «Зеленый крест», а также положить начало новому этапу сотрудничества с Европейским союзом. На открытии Форума ныне покойный бывший премьер-министр Ливана Рафик Харири был отмечен за выдающиеся заслуги в руководстве страной в период ее послевоенного восстановления. Основные рекомендации Форума в настоящее время выносятся на рассмотрение двадцатой сессии Совета управляющих в апреле 2005 года.

III. Контроль и исследования

A. Контрольная функция

24. Отдел контроля и исследований руководствуется стратегией работы по двум направлениям. Во-первых, он продолжает выполнять утвержденные программы по составлению и компиляции статистических данных о строительстве жилья и развитии населенных пунктов, в том числе в форме Статистического справочника по населенным пунктам и Программы показателей городского развития. Во-вторых, он ведет работу по совершенствованию мониторинга прогресса в направлении реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия по улучшению условий жизни обитателей трущоб.

1. Статистика жилищного строительства и развития населенных пунктов

25. В сотрудничестве со Статистическим отделом Департамента по экономическим и социальным вопросам Отдел контроля и исследований создал сеть национальных статистических управлений для сбора статистики о развитии городов. Программа показателей городского развития установила контакты с экспертами по вопросам городского развития и заручилась их сотрудничеством в подготовке показателей выполнения Повестки дня Хабитат по тематике жилья, управления, социально-экономического развития и охраны окружающей среды. Базы данных по статистике городов и показателям их развития, доступные на веб-сайте ООН-Хабитат (веб-страница Центра по глобальному мониторингу городов), служили основой для подготовки Глобального доклада по населенным пунктам и использовались в различных аналитических и программных документах.

26. В настоящее время ООН-Хабитат и Всемирный банк обсуждают перспективы расширения своего партнерства и его распространения на вопросы подготовки показателей развития городов и состояния жилищного фонда силами ООН-Хабитат для публикации Всемирного банка «Показатели мирового развития». По мнению УСВН, такое партнерство весьма своевременно, поскольку

оно может повысить потенциал ООН-Хабитат как в плане внесения большей строгости в процесс составления данных, так и в плане открытия доступа к этой статистике более широкому кругу директивных органов.

2. Контроль за решением задачи 11 по улучшению жизни обитателей трущоб

27. При проведении работы по контролю за ходом решения задачи 11 по существенному улучшению жизни обитателей трущоб Сектор систем контроля содействовал выработке рабочего определения понятия «обитающая в трущобах семья», которое использовалось для подготовки расчетных данных о трущобах в Глобальном докладе по населенным пунктам за 2003 год. Сектор инициировал организацию внутриорганизационных совещаний и консультаций с Целевой группой по цели 8 Проекта тысячелетия по улучшению жизни обитателей трущоб. Он также расширил тематику мониторинга, распространив его на Программу мониторинга неравенства в городах, преследующую цели глобального мониторинга городской нищеты и совершенствования местного программного руководства через укрепление потенциала и создание центров мониторинга городского развития на местах. Еще один вклад ООН-Хабитат в контроль за решением задачи 11 состоял в разработке и широком распространении инструментов и руководящих указаний по тематике мониторинга через различные каналы и с привлечением различных механизмов. УСВН отмечало, что Отдел контроля и исследований поддерживает активное сотрудничество с большим числом полезных партнеров в Секретариате Организации и в учреждениях ее системы, а также принимает участие в общесистемной координационной сети и рабочих группах.

28. УСВН отметило общее положительное мнение партнеров Отдела, хотя и с несколькими оговорками, о качестве и полезном характере его статистики и показателей. Отдел внес вклад в повышение качества статистики и оценок и, благодаря более динамичному сотрудничеству с национальными статистическими управлениями и другими местными учреждениями, в совершенствование и внедрение статистических методик. ПРООН разделяла это мнение, отмечая все же, что *Индекс управления городским хозяйством*, представляющий собой новый показатель для оценки степени эффективности управления городским развитием, нуждается в дальнейшей доработке.

В. Исследования и доклады по вопросам существа

29. В рамках Отдела контроля и исследований Сектор политики, анализа, синтеза и диалога отвечает за координацию исследований, связанных с подготовкой двух ведущих докладов ООН-Хабитат: *«Глобальный доклад о населенных пунктах»* и *«Доклад о положении дел в городах мира»*.

30. Поиск, проведенный УСВН в *Индексе экономической литературы* и *Индексе цитирования в литературе по общественным наукам*, не обнаружил случаев цитирования сведений из публикаций ООН-Хабитат в профессиональной литературе по тематике, охватываемой этими базами данных. В результате проведенного УСВН поиска в базе данных Lexis-Nexis удалось найти три положительные рецензии на ее ведущие доклады. УСВН отмечало, что, хотя внешняя оценка, проведенная по просьбе ООН-Хабитат в сентябре 2004 года, положительно отзывалась о ведущих докладах, она также содержала замеча-

ния, что доклады отличаются многословностью и внутренними неувязками, поскольку написаны несколькими консультантами. С учетом ограниченности ресурсов и близости вопросов, освещаемых в этих двух докладах, а также в интересах поддержания качества излагаемого материала было рекомендовано объединять их в один консолидированный ведущий доклад раз в два года и выпускать с резюме основных выводов для директивных органов. УСВН поддерживает рекомендацию о целесообразности выпуска одного консолидированного ведущего доклада раз в два года большим тиражом и необходимости его широкого распространения, в том числе о его направлении в ведущие отраслевые и политические журналы на отзыв. УСВН также отмечает, что Комиссия по населенным пунктам в своей резолюции 17/8⁵ уже обращалась к Директору-исполнителю с просьбой рассмотреть целесообразность объединения двух ведущих докладов. *ООН-Хабитат* отмечает, что вопрос об эффективности ведущих докладов следует рассматривать в более долгосрочном контексте, поскольку второй из ведущих докладов был впервые издан в 2001 году, и на *ООН-Хабитат* лежит законодательный мандат выпускать оба доклада для, соответственно, Совета управляющих и Всемирного форума городов. В то время как ООН-Хабитат следует продолжать практику выполнения основной работы по написанию ведущих докладов приглашенными специалистами, ей также необходимо активизировать свое участие в их составлении и через рекомендации составителям содействовать согласованию приводимых в них данных. Необходимо также активнее пропагандировать эти доклады, взяв за пример впечатляющие кампании в прессе и СМИ для Глобального доклада за 2003 год, включавшие пресс-конференции в нескольких крупных городах, радио- и теле-интервью руководителей и старших сотрудников ООН-Хабитат и рассылку подборок пресс-материалов для СМИ по всему миру.

31. На основе данных, полученных от Секции по продаже Департамента общественной информации, УСВН нашла, что свыше 4000 экземпляров *Глобального доклада за 2001 год* были распространены бесплатно и 2600 экземпляров проданы к концу 2004 года. Эти показатели превысили показатель продаж для ведущего доклада Департамента по экономическим и социальным вопросам за 2001 год — *Обзор мирового экономического и социального положения*, который за тот же период был продан тиражом примерно 2000 экземпляров. По состоянию на декабрь 2004 года 1400 экземпляров *Глобального доклада за 2003 год* были проданы и еще 3800 экземпляров распространены бесплатно. По утверждению Отдела контроля и исследований, по числу проданных экземпляров *Глобальный доклад за 2003 год* уступает Докладу за 2001 год лишь по той причине, что он был выпущен на рынок только год назад.

Пробелы в исследовательской функции

32. Сектор городского хозяйства и финансов Отдела контроля и исследований проводит исследования по вопросам политики и стратегии в планировании городов, их экономическом развитии, ликвидации нищеты и функционировании систем финансирования городского хозяйства и жилищного строительства. ООН-Хабитат сообщила, что ею было обнаружено несколько пробелов в этой исследовательской программе. По мнению УСВН, эти пробелы могут объяс-

⁵ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 8 (A/54/8)*, приложение I, раздел A.

няться тем, что обширной тематике исследований недостает распределения тем по степени приоритетности.

33. Отдел контроля и исследований частично решил эту проблему, создав сеть партнеров по исследовательской работе, от которых ожидаются материалы по содержательным вопросам и рекомендации относительно содержания и построения ведущих докладов ООН-Хабитат, а также предложения по программе исследований вопросов населенных пунктов. Однако, как представляется, в руководстве работой сети по-прежнему недостает стратегического распределения направлений исследований по степени их приоритетности.

С. Программа наилучших видов практики и местного руководства

34. Программа наилучших видов практики и местного руководства представляет собой глобальную сеть учреждений с программой международных премий, учрежденной в 1995 году муниципалитетом города Дубай. Раз в два года десять выдающихся инициатив удостоиваются Международной премии города Дубай; причем инициативы, отвечающие критериям наилучшей практики, вносятся в базу данных наилучших видов практики, и материалы о них размещаются на веб-странице Программы.

35. Секция Программы наилучших видов практики и местного руководства сотрудничает с Отделом жилья и устойчивого развития населенных пунктов в подготовке сборников прецедентов, и она внесла вклад в составление ведущих докладов, представив многочисленные материалы по более мелким темам. Веб-страница Программы весьма популярна и входит в число 10 наиболее посещаемых страниц на веб-сайте ООН-Хабитат: ее посещают не менее 2,5 млн. раз в год. По мнению УСВН, Секция Программы наилучших видов практики успешно содействует выполнению вверенной ей программы, ведет работу по расширению партнерской сети и привлечению средств, и она на хорошем счету у партнеров и старшего руководства. УСВН отмечает все же, что ООН-Хабитат могла бы более эффективно использовать основные результаты своей работы по наилучшим видам практики, такие, как подборки информационных материалов о таких видах практики, если проводила анализ извлеченных уроков на основе этих подборок материалов и руководствовалась этими уроками при планировании и разработке всех своих мероприятий, в частности в области исследований и технического сотрудничества. Начальник Секции практики указал на то, что не более 10 из 2000 примеров наилучших видов практики были получены непосредственно из материалов ООН-Хабитат. УСВН также отмечает, что критерии определения того, что подпадает под Программу, весьма общи и их можно было бы конкретизировать для более четкой и целенаправленной ориентации программных мероприятий.

D. Интеграция гендерной тематики в основные направления

36. Сектор актуализации гендерной проблематики был создан в целях координации работы и оказания программной и технической поддержки мероприятиям по интеграции гендерной тематики в основные программные направления и предоставлению женщинам более широких прав и возможностей в ООН-Хабитат. Начальник этого Сектора входит в Совет старших руководителей и в Комитет по обзору проектов. Кроме того, в каждом секторе того или иного отдела ООН-Хабитат действует координатор по гендерным вопросам, отвечающий за отслеживание гендерных вопросов и связь с Сектором актуализации гендерной проблематики. С учетом весьма ограниченных ресурсов Сектора (начальник и одна временная должность) он добился заметного прогресса в актуализации гендерной проблематики в основных программных направлениях работы организации.

37. В 2003 году по просьбе Сектора оценки консультант провел в ООН-Хабитат оценку того, как в программе поставлена работа с актуализацией гендерной проблематики в основных программных направлениях работы. В соответствии с рекомендациями оценочного доклада Сектор актуализации гендерной проблематики в сотрудничестве с координаторами по гендерным вопросам и несколькими старшими руководителями провел самооценку работы на этом направлении с привлечением сотрудников программы и подготовил руководство по актуализации гендерной проблематики. На 2005 год запланирована серия семинаров. В сотрудничестве с другими компетентными подразделениями ООН-Хабитат Сектор разработал показатели гендерного равенства и руководящие положения по интеграции гендерной проблематики во все этапы подготовки программных мероприятий. Он также подготовил показательные проекты, направленные на расширение прав и возможностей женщин в городах ряда стран Африки.

IV. Оперативные мероприятия

38. Отдел регионального и технического сотрудничества является функциональным подразделением ООН-Хабитат, отвечающим за апробирование норм и стратегий на региональном, национальном и местном уровне. Портфель заказов Отдела в области технического сотрудничества включает более 150 проектов в 61 развивающейся стране и странах с переходной экономикой. Он также отвечает по этой линии за выполнение Программы по Ираку и за руководство деятельностью трех региональных отделений: для Африки и арабских государств, Азии и Тихого океана и Латинской Америки и Карибского бассейна. В 2003 году Совет управляющих ООН-Хабитат рекомендовал усилить деятельность и совместные мероприятия программы в регионах. В настоящее время от региональных отделений в развивающихся странах и странах с переходной экономикой ожидается оказание следующих услуг: а) участие в проектах технического сотрудничества; б) содействие достижению цели 7 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в направлении устойчивого развития городов и сокращению масштабов нищеты в городах; в) популяризация глобальных кампаний; и д) содействие восстановлению стран, переживших конфликты и бедствия. От региональных отделений также ожидается внесение вклада в нормативные мероприятия ООН-Хабитат.

А. Нынешняя система финансирования региональных отделений

39. Исторически сложилось так, что трем указанным выше региональным отделениям приходилось существовать по принципу самофинансирования. Необходимость изыскивать источники дохода потенциально чревата тем, что отвлекает внимание региональных отделений от выполнения программного мандата, ограничивает их возможности вписываться в основные направления программной деятельности и усиливает конкуренцию между партнерами.

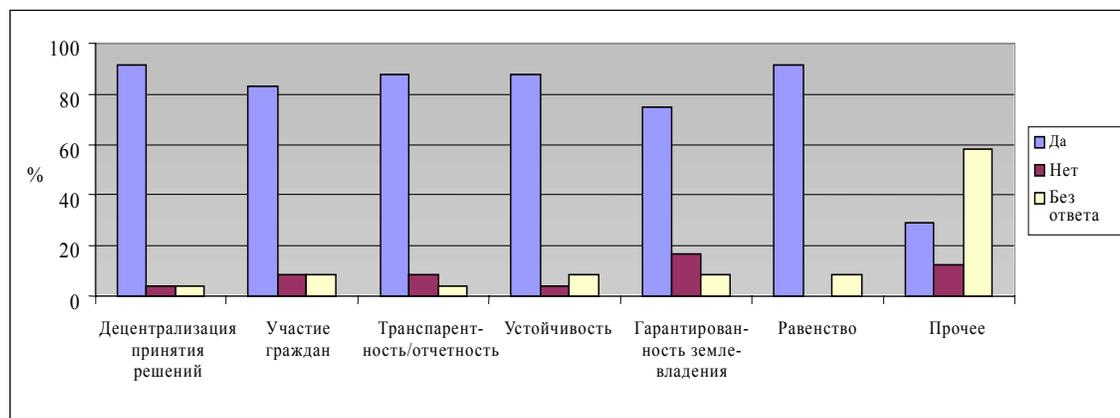
40. Способность региональных отделений изыскивать внебюджетные средства в последние годы сократилась под влиянием ряда факторов, в том числе наметившейся с 1992 года тенденции в сторону национального или прямого выполнения проектов, резкого сокращения ресурсов ПРООН для выполнения проектов силами Организации Объединенных Наций и тенденции к децентрализации среди агентств двустороннего сотрудничества, чрезвычайно затруднившей доступ к двусторонним источникам финансирования. Проблему нехватки средств региональные отделения стали решать путем расширения сотрудничества с партнерами по проектам развития за пределами системы Организации Объединенных Наций, в основном с Европейской комиссией и агентствами двусторонней помощи, а также путем использования прямого правительственного финансирования. В настоящее время проводится политика усиления оперативных связей между глобальными программами ООН-Хабитат путем прямого выделения для региональных отделений бюджетов региональной поддержки в рамках глобальных программ. Тем не менее, на проходившем 30 сентября 2004 года заседании Совета управляющих руководство ООН-Хабитат сообщило, что для финансирования деятельности региональных отделений в 2004 году недостает 1,4 млн. долл. США и для продолжения деятельности этих отделений необходимо срочно найти решение проблемы нехватки средств.

В. Оперативные мероприятия в поддержку нормативных принципов

41. В последние годы ООН-Хабитат переориентировала свои оперативные мероприятия в сторону поддержки своих нормативных функций и содействия поиску конструктивных решений вопросов благоустройства трущоб и устойчивого развития городов через внедрение и пробное применение норм и стратегий на региональном, национальном и местном уровне.

42. Результаты обследования, проведенного УСВН среди директоров и участников 30 проектов, определенных методом случайной выборки аудиторами УСВН в Найроби из 150 проектов технического сотрудничества, свидетельствуют о том, что мероприятия ООН-Хабитат в области технического сотрудничества действительно содействуют интеграции норм и принципов в политику на национальном и местном уровне (см. диаграмму).

Ответы на вопрос обследования: Содействовали ли проекты разработке или внедрению новой политики, норм и принципов на национальном или местном уровне?



Источник: обследование УСВН.

43. Сотрудники региональных отделений вносят вклад в нормативные мероприятия ООН-Хабитат. Например, новая инициатива Регионального отделения для Африки и арабских государств «Региональное профильное исследование городского сектора» направлена на проведение анализа региональных тенденций и подготовку рекомендаций по сокращению масштабов нищеты в городах восточной и южной части Африки, сопоставление различных городских поселений и подготовку профилей конкретных вопросов городского развития путем оценки условий жизни в трущобах, управления городским хозяйством, гендерной ситуации и состояния городской среды. Это исследование, предусматривающее широкие консультации с участниками процесса на городском, региональном и национальном уровне, также содействует продвижению норм добросовестного управления городским хозяйством.

С. Достижения проектов технического сотрудничества

44. В ходе проведенных УСВН аудиторских проверок проектов ООН-Хабитат в Сомали (2001 год) и в северной части Ирака (2003 год) были выявлены проблемы с руководством проектами, закупками, делегированием полномочий и укомплектованием персоналом, и по их итогам были вынесены рекомендации по устранению этих проблем.

45. В ходе проведенного УСВН обследования было найдено, что 30 отобранных для обследования проектов, о которых говорилось выше, были в целом хорошо проработаны и более половины из тех, что находились на заключительных этапах выполнения, достигли поставленных целей. Что касается осуществления проектов, то в числе главных причин для озабоченности ответчиками были названы: нехватка финансовых или людских ресурсов (28 процентов), проблемы безопасности (12 процентов), нереалистичные сроки (12 процентов)

и недостаточная поддержка со стороны местных органов власти (12 процентов).

D. Роль руководителей программ ООН-Хабитат

46. На экспериментальной основе и в рамках усилий по улучшению сотрудничества между ООН-Хабитат и ПРООН во второй половине 2002 года в структуре ПРООН были учреждены должности руководителей национальных программ по линии ООН-Хабитат. Эти руководители программ набираются на местной основе, подчиняются начальнику соответствующего регионального отделения ООН-Хабитат через ПРООН и отвечают за следующие участки: активное участие в мероприятиях ПРООН на уровне стран и общем стратегическом планировании Организации Объединенных Наций в направлении продвижения норм и принципов двух глобальных кампаний, выполнение глобальных программ, оказание содействия региональному отделению в выявлении и контроле над выполнением проектов. На конец 2004 года был установлен ориентировочный уровень в 38 руководителей программ. По состоянию на март 2005 года были набраны 29 руководителей и еще 16 находились в процессе набора. Средства для финансирования руководителей программ изыскиваются из различных источников, включая глобальные программы, Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, Целевой фонд технического сотрудничества, а также из двусторонних и многосторонних источников. По мнению УСВН, размещение таких сотрудников со временем может значительно повысить потенциал ООН-Хабитат в деле достижения ее целей развития, поскольку руководители программ будут оказывать ей заметную помощь, в частности в интеграции вопросов обеспечения жильем и условий жизни городской бедноты в рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в которых благоустройство трущоб и сокращение масштабов нищеты в городах до сих пор редко фигурировали среди основных задач.

E. Проекты ООН-Хабитат, успешно повторенные в крупных масштабах

47. Одним из важнейших вопросов для всех, кто занимается решением вопросов населенных пунктов, является вопрос повторения показательных программ в более широких масштабах, достаточных для успешной борьбы с разрастанием городских трущоб. УСВН обнаружило многочисленные примеры успешного повторения в крупных масштабах опыта, накопленного при выполнении оперативных мероприятий глобальных программ и других инициатив Регионального отделения для Африки и арабских государств.

Таблица 1
Стратегия воспроизведения в более широких масштабах

<i>Критерии</i>			
<i>Программа</i>	<i>Первоначальное выполнение</i>	<i>Масштаб/метод воспроизведения</i>	<i>Оценка</i>
Программа «Более безопасные города»	Первый раз выполнялась в 1996 году в Дар-эс-Саламе; затем в 1998 году в Абиджане; и в 2001 году в Яунде.	<p>Воспроизводилась в других странах после адаптации к местным условиям через формирование коалиций участников процесса и выработку многосекторного подхода коалициям местных властей.</p> <p>Локализованные программы были воспроизведены в 3 других муниципалитетах Дар-эс-Салама, 13 муниципалитетах Абиджана и 6 муниципалитетах Яунде.</p>	<p>1. В Дар-эс-Саламе положительная оценка в 2001 году продемонстрировала наличие решительной политической поддержки на всех уровнях власти, широких коалиций и групп сети сотрудничества.</p> <p>2. В Абиджане образована коалиция партнеров в целях создания институциональной базы, и тот же метод был применен в других городах.</p> <p>3. В Яунде разработан муниципальный план действий в целях содействия местному развитию. Такой подход может быть воспроизведен в еще 20 городах, и на его основе может быть разработана национальная стратегия.</p>
Сектор водоснабжения, санитарии и инфраструктуры	Первый раз выполнялась в 1999 году в восьми странах Африки и благодаря профессиональной координации привела к положительным изменениям. После успешного выполнения программа была воспроизведена в 2003 году в Азии.	<p>В Африке в ходе второй фазы выполнения программой охватываются города второго плана, и в них ведутся работы по водоснабжению и борьбе с загрязнением среды.</p> <p>В Азии основное внимание уделяется: а) созданию национального потенциала через распространение инструментария; б) созданию сети сотрудничающих городов; и с) формированию благоприятной среды для привлечения новых инвестиций.</p>	<p>В Африке комплексная работа по совершенствованию водоснабжения позволила добиться улучшения условий жизни примерно 16 миллионов жителей 8 городов. Для дальнейшего выполнения программы в более крупных масштабах привлекаются дополнительные инвестиции в размере 570 млн. долл. США при содействии Африканского банка развития. В Азии эта программа выполняется в 5 городах с населением в 2,5 миллиона человек. Воспроизведение этой программы в более крупных масштабах в странах Африки и Азии позволит добиться к 2010 году улучшения условий жизни 11,5 миллиона человек.</p>

<i>Критерии</i>			
<i>Программа</i>	<i>Первоначальное выполнение</i>	<i>Масштаб/метод воспроизведения</i>	<i>Оценка</i>
Региональное профильное исследование городского сектора	Провозглашена в Сомали в 2002 году и опубликована в 2003 году.	Позволяет оперативно получить оценки на местном уровне для разработки профилей городского сектора, которые служат основой для подготовки национального профиля городского сектора, выявления пробелов и приоритетных областей, требующих принятия мер. Кроме того, даются рекомендации донорам.	Имеет потенциал привести к широкомасштабным переменам.
Инициатива ООН-Хабитат «Союз городов»	Провозглашенная в 1999 году, эта программа призвана улучшить условия жизни неимущих.	Глобальное партнерство городов и участников процесса их развития в целях прогрессивного развития городов через: а) улучшение условий жизни городской бедноты благодаря выполнению программ благоустройства трущоб на уровне отдельных городов и всей страны; и б) оказание поддержки стратегиям городского развития с четкими приоритетами для принятия мер и инвестициями.	Оказала поддержку стратегиям благоустройства трущоб и развития городов в свыше 150 городах по всему миру, в том числе общенациональным усилиям по благоустройству на различных стадиях подготовки/реализации в 7 странах. За период с 1999 года затраты на уровне 40 млн. долл. США позволили привлечь инвестиции, превышающие 5 млрд. долл. США, в том числе 2,7 млрд. долл. США в виде инвестиций Всемирного банка.

Источник: доклад ООН-Хабитат о самооценке, проведенные УСВН интервью и анализ документации по теме.

48. Несмотря на приведенные в таблице 1 положительные примеры, ряд показательных проектов с элементами оказания прямой технической помощи в благоустройстве трущоб, разработанных и выполнявшихся ООН-Хабитат в развивающихся странах, редко заканчивались принятием широкомасштабных и долгосрочных программ, способных обратить вспять процесс разрастания трущобных поселений.

49. Согласно единодушному мнению специалистов в вопросах развития, одним из главных препятствий на пути развертывания мероприятий по созданию устойчивых населенных пунктов в необходимых масштабах является нехватка финансовых средств. Большинство развивающихся стран финансируют программы развития населенных пунктов из своих национальных бюджетов и дополняют их средствами от двусторонних доноров и многосторонних банков развития, но этих ресурсов недостаточно для удовлетворения потребностей малообеспеченного населения. Поэтому необходимы среднесрочные и долгосрочные стратегии привлечения отечественного капитала для этих целей. В этом состоит задача Фонда благоустройства трущоб, являющегося новой инициативой ООН-Хабитат, направленной на оказание содействия развиваю-

щимся странам в мобилизации отечественного капитала для организации своих собственных мероприятий по городскому благоустройству, через налаживание связей между местными заинтересованными сторонами и разработку пакета финансовых, технических и программных элементов проектов развития.

Е. Роль ООН-Хабитат в мероприятиях по восстановлению после конфликтов и бедствий

50. Программа по обеспечению безопасности и организации работ в случае стихийных бедствий обеспечивает местные органы власти, население и коммерческие организации практическими стратегиями по принятию мер, снижающих последствия и способствующих восстановлению после конфликтов и стихийных бедствий. В числе 30 проектов, отобранных для обследования УСВН, значились девять проектов в шести странах, переживших конфликты/стихийные бедствия. Несмотря на трудности, с которыми сопряжено выполнение большинства этих проектов, такие, как задержки с системой снабжения, отсутствие эффективной административной системы и значительные недостатки в обеспечении безопасности, они достигали основные поставленные цели.

51. ООН-Хабитат осознает, что междисциплинарный и многоотраслевой характер мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий требует постоянного взаимодействия, сотрудничества и партнерства участвующих в процессе учреждений и лиц, и она приняла ряд мер для налаживания межучрежденческих связей. В 2003 году ею были подписаны два меморандума о взаимопонимании с УВКБ и Секретариатом Организации Объединенных Наций в отношении Международной стратегии уменьшения опасностей бедствий, в которых оговариваются области сотрудничества и ответственности. УСВН отмечает, что с апреля 2004 года ООН-Хабитат принимает участие в работе Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам, но не входит в состав Межучрежденческого постоянного комитета. Поскольку последний был учрежден во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года для формулирования политики по оказанию скоординированной и эффективной гуманитарной помощи силами всех оперативных учреждений Организации Объединенных Наций и других компетентных международных организаций в случае сложных чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, необходимо, чтобы ООН-Хабитат стала полноправным, активным членом Постоянного комитета. ООН-Хабитат не входит и в состав Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности, отвечающего за установление взаимосвязей между миром и безопасностью и другими секторальными областями. По мнению УСВН, поскольку ООН-Хабитат наделена мандатом участвовать в постконфликтном восстановлении, Департаменту по политическим вопросам следует подумать о том, чтобы в соответствующих случаях приглашать ООН-Хабитат для участия в совещаниях Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности.

52. ООН-Хабитат подготовила тематический документ по вопросам оценки и восстановления после конфликтов, стихийных и техногенных бедствий, где содержатся руководящие указания и обоснование для ее привлечения на ранней стадии к усилиям по ликвидации последствий стихийных бедствий, с тем чтобы обеспечить устойчивую помощь и восстановление (HSP/GC/20/5). Исходя

из накопленного ООН-Хабитат опыта и положительных результатов ее деятельности в этой области, УСВН считает, что своевременное привлечение экспертов-градостроителей к такой деятельности будет способствовать тому, чтобы восстановление населенных пунктов велось в соответствии с передовой нормативной практикой и давало положительные краткосрочные и долгосрочные результаты.

G. Сотрудничество между ООН-Хабитат и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде

53. Сотрудничество между Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и ООН-Хабитат в природоохранных аспектах разработки стратегии, планирования и управления населенными пунктами было официально оформлено в 1996 году через создание полного партнерства в рамках Программы экологически устойчивого развития городов в соответствии с рекомендациями их соответствующих межправительственных органов. С тех пор эти две организации совместно работают над дальнейшим укреплением и расширением своего сотрудничества через новый координационный механизм и совместные мероприятия и программы. Программа экологически устойчивого развития городов стала главным инструментом для оказания поддержки усилиям по выполнению Повестки дня на XXI век, природоохранных аспектов Повестки дня Хабитат и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, через процесс принятия решений о развитии городов на основе широких консультаций. В связи с выполнением программы «Водоснабжение городов Африки» ООН-Хабитат предложила ЮНЕП присоединиться к инициативам по улучшению водоснабжения и санитарии региона озера Виктория. ООН-Хабитат и ЮНЕП поддерживают процесс Глобальной экологической перспективы, занимаясь планированием проектов развития на местном уровне, в ходе которых проводится анализ состояния местной среды и его влияния на города. ООН-Хабитат также подготовила руководящие положения относительно требований экологической оценки при выполнении своих проектов.

V. Новаторские подходы к финансированию

A. История вопроса

54. Традиционно финансирование мероприятий ООН-Хабитат велось в основном за счет внебюджетных источников. Несмотря на то, что ресурсы, поступающие из регулярного бюджета, в двухгодичный период 1998–1999 годов выросли почти на 20 процентов, доля средств из регулярного бюджета в общей сумме расходов не превышает 10 процентов. Ожидается также, что общее снижение объема средств, выделяемых донорами на финансирование проектов технического сотрудничества, будет иметь свои последствия в среднесрочной перспективе.

Таблица 2
Расходы ООН-Хабитат, 1998–2007 годы
(В млн. долл. США)

Категория	Ежегодные расходы				
	1998– 1999 годы	2000– 2001 годы	2002– 2003 годы	2004– 2005 годы ^a	2006– 2007 годы ^b
Регулярный бюджет	13,9	15,7	14,5	16,5	16,5
Фонд ООН для Хабитат и населенных пунктов	25,1	20,8	45,4	67,0	82,7
Техническое сотрудничество ^c	115,3	319,5	169,3	69,0	67,1
Всего	154,3	356,0	229,2	152,5	166,3

Источник: Группа управленческой поддержки ООН-Хабитат.

^a Пересмотренная смета на основе HSP/GC/20/9.

^b Бюджетная смета на основе HSP/GC/20/9, в которой компонент регулярного бюджета сохранен на уровне бюджета на двухгодичный период 2004–2005 годов в ожидании утверждения Генеральной Ассамблеей представленного ей предложения по регулярному бюджету.

^c Несмотря на рост двусторонних взносов, общая сумма расходов, покрываемых из внебюджетных средств, которые имеют тенденцию зависеть от необходимости ликвидации последствий вооруженных конфликтов и стихийных бедствий, сократилась за последние два двухгодичных периода, в основном в связи с закрытием программы «Нефть в обмен на продовольствие».

55. Деятельность по мобилизации средств на выполнение программы ООН-Хабитат возглавляет Директор-исполнитель, которая пропагандирует мероприятия ООН-Хабитат и призывает нынешних и потенциальных доноров производить добровольные взносы для реализации Повестки дня Хабитат и Декларации тысячелетия в области благоустройства трущоб. Координатор информирует каждого донора о конкретном сотруднике, которому донор может адресовать свои вопросы. Кроме того, ООН-Хабитат проводит конференции с участием всех доноров, на которых информирует их о своей деятельности и приглашает увеличить взносы, а также отчитывается перед ними о прогрессе в выполнении программ и проектов, на которые они уже внесли средства. Несмотря на такую постановку дела, УСВН отмечает, что на практике в деятельности по мобилизации средств силами старших должностных лиц ООН-Хабитат ощущается нехватка общей координации, и они используют свои собственные связи для сбора средств на выполнение проектов, входящих в круг их ведения.

В. Финансовые сложности

56. Проводимая ООН-Хабитат стратегия по мобилизации содействовала тому, что объем взносов в последние четыре года неуклонно возрастал и вырос в четыре раза с 16,5 до 63,5 млн. долл. США. И все же, несмотря на такой прогресс, финансовые сложности по-прежнему существуют в силу того, что:

а) значительную долю составляют целевые взносы или взносы специального назначения, которые в последние несколько двухгодичных периодов

более чем в два раза превышают уровень нецелевых внебюджетных средств (средств общего назначения), причем такое соотношение, по всей видимости, в ближайшее время не изменится;

б) наблюдается зависимость от небольшого числа доноров. В последние пять лет в среднем на 10 крупнейших доноров приходилось 60 процентов всех взносов в Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов.

Таблица 3

Поступления в Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов

(В млн. долл. США)

Категория	Ежегодные расходы				
	1998– 1999 годы	2000– 2001 годы	2002– 2003 годы	2004– 2005 годы ^a	2006– 2007 годы ^b
Нецелевые взносы	7,3	10,9	14,3	22,0	25,0
Целевые взносы	18,0	14,2	37,8	45,2	56,5
Всего	25,3	25,1	52,1	67,2	81,5
Прочие поступления	1,0	2,4	2,4	1,5	1,5
Итого	26,3	27,5	54,5	68,7	83,0

Источник: Группа управленческой поддержки ООН-Хабитат.

^a Пересмотренная смета на основе HSP/GC/20/9.

^b Бюджетная смета на основе HSP/GC/20/9, в которой компонент регулярного бюджета сохранен на уровне бюджета на двухгодичный период 2004–2005 годов в ожидании утверждения Генеральной Ассамблеей представленного ей предложения по регулярному бюджету.

57. Тем не менее, по мнению УСВН, общий рост двусторонних взносов свидетельствует о доверии к программе ООН-Хабитат и ее руководству.

С. Фонд благоустройства трущоб

58. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/206 призвала ООН-Хабитат укреплять Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, с тем чтобы содействовать направлению необходимых инвестиций на улучшение условий жизни в населенных пунктах с малоимущим населением, в первую очередь в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В ответ на это в двухгодичный период 2004–2005 годов была создана подпрограмма финансирования населенных пунктов. Она предусматривает создание Фонда благоустройства трущоб (см. пункт 49 выше) в увязке с Союзом городов (см. пункт 60 ниже). По состоянию на конец 2004 года правительства Соединенного Королевства и Швеции объявили взносы в размере 20 млн. долл. США из 30 млн. долл. США, необходимых для первых трех лет деятельности Фонда.

59. УСВН отмечает, что для выполнения указанной выше резолюции Генеральной Ассамблеи необходимо будет разработать полный набор финансовых правил и положений для оперативной деятельности обновленного Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, которым ведает Отдел финансирования населенных пунктов, с тем чтобы Фонд мог функционировать как механизм финансирования и выделял начальный капитал и оказывал другие виды финансовой помощи. УСВН также известно о том, что в настоящее время внутри ООН-Хабитат обсуждается круг ведения Фонда благоустройства трущоб. По мнению УСВН, ООН-Хабитат недостаточно четко определила свою корпоративную роль в мобилизации отечественного капитала для Фонда благоустройства трущоб. В интервью со старшими должностными лицами последние иногда говорят о том, что ООН-Хабитат отводится роль «брокера» или «двигателя перемен», который выделяет небольшую сумму начального капитала, в то время как в документах они ссылаются на вариант создания глобального механизма гарантирования кредитов на строительство жилья, призванного выдавать отечественным финансовым учреждениям гарантии на погашение значительной части кредитов на случай объявления отечественных заемщиков несостоятельными.

D. Расширение стратегического партнерства

60. В последнее время ООН-Хабитат развивает стратегическое партнерство с целью усиления отдачи Программы и повышения эффективности своих ресурсов на следующих направлениях:

а) Союз городов — глобальный альянс городов и партнеров в деле развития городов в целях улучшения условий жизни городской бедноты. Он был создан ООН-Хабитат и Всемирным банком в 1999 году совместно с правительствами и четырьмя крупными всемирными ассоциациями городов и местными органами власти. Недавно он был преобразован в организацию «Объединенные города и местные органы власти». Стремясь к широкомасштабному воздействию, Союз городов оказывает поддержку общенациональным усилиям по благоустройству трущоб и городам, реализующим стратегии общегородского развития;

б) Меморандум о взаимопонимании 2002 года между ООН-Хабитат и ПРООН о назначении в отдельных странах руководителей программ по линии ООН-Хабитат направлен на улучшение сотрудничества и обеспечение того, чтобы вопросам сокращения масштабов нищеты в городах уделялось больше внимания, как на этапе планирования, так и на этапе выделения ресурсов;

в) ООН-Хабитат подписала меморандум о взаимопонимании с Азиатским банком развития в целях оказания поддержки проектам улучшения водоснабжения и санитарии в городах азиатских стран и меморандум о взаимопонимании с Межамериканским банком развития в целях укрепления сотрудничества при оказании поддержки совместным проектам и программам жилищного строительства и городского развития;

г) ООН-Хабитат также поощряет договоренности с донорами о многолетнем базовом финансировании, которые повышают предсказуемость поступающей от них поддержки. Программа партнерства, впервые оформленная с правительством Нидерландов, основана на концепции гибкого выделения

средств и поддерживает процесс материализации стратегического видения ООН-Хабитат. Ожидается, что, если и другие доноры последуют такому подходу, это будет содействовать повышению стабильности и прогнозируемости финансирования приоритетных программных направлений.

VI. Административное руководство и сквозные вопросы

A. Поддержка, оказываемая Директору-исполнителю

61. Директор-исполнитель пользуется заслуженным уважением среди партнеров и заинтересованных сторон за целеустремленные и активные усилия по реализации стратегического видения и продвижению Программы и ее мандата. По мнению партнеров и участников программы, именно ее лидерством в основном объясняется тот факт, что за последние четыре года возросли добровольные взносы и были достигнуты новые договоренности о партнерстве. Однако ее способность добиться того, чтобы административная инфраструктура поспевала за этим ростом, страдала от отсутствия штатного заместителя Директора-исполнителя. Эту функцию в последние два года по совместительству исполнял директор Отдела регионального технического сотрудничества. Для того чтобы темпы прогресса, набранные Директором-исполнителем, не ослабевали, необходимо незамедлительно придать ей в помощь этого старшего руководителя на постоянной основе, который сосредоточил бы свое внимание на функционировании административной инфраструктуры.

B. Поддержка, оказываемая межправительственным органам

62. Секция по внешним связям и межучрежденческим вопросам секретариата Совета управляющих занимается оказанием поддержки Комитету постоянных представителей и Совету управляющих. Хотя сотрудники Секции заверяли УСВН в том, что для оказания необходимой поддержки Комитету и Совету управляющих у них имеются достаточные кадровые и материальные ресурсы, в беседах УСВН с членами Комитета последние говорили о том, что официальная поддержка со стороны Секции недостаточна или не всегда своевременна и, чтобы ее восполнить, им приходится обращаться в другие подразделения ООН-Хабитат за необходимой им информацией. По мнению УСВН, этот недостаточный уровень поддержки объясняется тем, что Секция отвечает не только за поддержку Комитета и Совета управляющих, но и ведает вопросами внешних сношений, такими, как ответы на запросы различных местных органов власти и министерств, а также межучрежденческими вопросами. В описании должности начальника Секции значатся следующие функции: секретарь Совета управляющих, секретарь Комитета постоянных представителей, секретарь Всемирного форума городов, начальник по межучрежденческим вопросам, начальник по внешним сношениям, начальник протокола, главный сотрудник по связи с правительством страны пребывания по вопросам соблюдения дипломатических привилегий и иммунитетов согласно Соглашению о штаб-квартире, выполнение специальных поручений политического характера. УСВН отмечает, что в Секретариате Организации Объединенных Наций такой широкий круг функций, как правило, не вменяется в обязанности одного подразделения.

С. Информационно-просветительская деятельность

63. В 2003 году была разработана новая информационная стратегия, направленная на повышение эффективности деятельности ООН-Хабитат по пропаганде вопросов населенных пунктов, повышению ее роли и оказанию поддержки глобальному обмену информацией по вопросам жилья и населенных пунктов. В результате этого Группа по работе с прессой и СМИ вошла в Секцию информационного обслуживания, и в бюджетах всех подпрограмм было выделено два процента бюджетных средств на проведение информационных и оценочных мероприятий.

64. В 2003 году на основе контракта, заключенного между ООН-Хабитат и Панафриканским агентством новостей (ПАНАПРЕСС) в целях более широкого освещения в новостях тематики урбанизации и развития населенных пунктов, на веб-сайте ПАНАПРЕСС было размещено 100 статей. Были приняты руководящие принципы работы с прессой и СМИ для всех региональных отделений ООН-Хабитат, проводились коллоквиумы для журналистов. Секция информационного обслуживания сыграла большую роль в содействии проведению Всемирного дня Хабитат и второй сессии Всемирного форума городов и приняла меры для формирования более запоминающегося корпоративного образа ООН-Хабитат.

65. С 2001 года благодаря различным доработкам веб-сайта, в том числе регулярным еженедельным его обновлениям, отмечался рост его посещаемости с 80 000 до 120 000 в месяц. В первой половине 2004 года для всех подразделений Программы вне штаб-квартиры, в том числе региональных отделений, был открыт доступ к Интранет ООН-Хабитат, являющейся центральной, доступной для поиска базой данных. Кроме того, в сотрудничестве с ЮНЕП библиотека ООН-Хабитат была восстановлена в качестве отдельной секции в основной библиотеке Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби.

66. Секция принимала участие в разработке новой политики издания публикаций и оказании поддержки системе по совершенствованию планирования, мониторинга и выпуска публикаций ООН-Хабитат. В рамках этой политики были приняты меры по реализации многих рекомендаций, высказанных УСВН в докладе об инспекционной проверке 2002 года, в частности, о необходимости принятия стратегии продаж и маркетинга публикаций ООН-Хабитат, направленной на их более широкое распространение среди целевой читательской аудитории при окупаемости издательских затрат.

67. Озабоченность УСВН вызывает тот факт, что информационно-коммуникационные мероприятия по-прежнему рассматриваются как второстепенное направление деятельности и что в первый год возникли сложности с мобилизацией необходимого финансирования. В результате часть мероприятий были проведены не в полном объеме. После заполнения всех руководящих должностей Секция информационного обслуживания в составе 5 сотрудников категории специалистов, 19 сотрудников категории общего обслуживания и приданных им 3 подрядчиков будет обладать потенциалом, необходимым для выполнения своего обширного мандата.

D. Контроль и оценка

68. Функции ООН-Хабитат по контролю и оценке координирует Сектор контроля и оценки, входящий в Канцелярию Директора-исполнителя, что обеспечивает ему повышенную независимость. В период с 2000 года по конец 2004 года было проведено 36 оценок и экспертиз. УСВН нашла, что качество оценочных докладов было весьма неоднородным, они страдали отсутствием общей методологической базы, и в охвате оценок наблюдались пробелы. Хорошо были охвачены глобальные программы и управление городским хозяйством, а деятельность по вопросам гарантированного землепользования — недостаточно.

69. С 2003 года ООН-Хабитат реализовала несколько инициатив для усиления деятельности в области мониторинга и самооценки. Была внедрена новая система начисления сборов за проведение оценок. В 2003 году были изданы две публикации: Руководство по контролю и оценке и Руководство по проектному циклу. В настоящее время разрабатывается внутренняя система управления базой данных по контролю и оценке, призванная облегчить планирование и мониторинг оценок, отслеживать прогресс в выполнении рекомендаций и анализировать извлеченные уроки.

70. Основную сложность для деятельности Сектора контроля и оценки представляют его ограниченные кадровые ресурсы (один сотрудник категории специалистов и один сотрудник категории общего обслуживания). Новая система начисления сборов, предусматривающая отчисление 2 процентов программного бюджета на эту деятельность, покрывает только 10 процентов от 850 000 долл. США, необходимых для финансирования работы в двухгодичный период 2004–2005 годов.

VII. Выводы и рекомендации

71. С момента своего создания в 1977 году Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) переросла во всеобъемлющий комплекс нормативных, аналитических и оперативных мероприятий. Программа наделена очень широким мандатом по проблематике управления городским хозяйством, устойчивого развития и обеспечения жильем и занимается большим кругом социально-экономических вопросов. За период, прошедший с 2000 года, когда они были провозглашены, Глобальная кампания в области управления городским хозяйством и Глобальная кампания за гарантированное владение жильем: а) создали полезную базу для проведения ряда мероприятий ООН-Хабитат, таких, как глобальные программы и проекты технического сотрудничества; б) содействовали популяризации норм добросовестного управления городским хозяйством и гарантированного владения жильем; и в) содействовали реформам на программном и институциональном уровне в странах, задействованных в кампаниях. Тем не менее УСВН нашло, что достижению желаемой эффективности глобальных кампаний мешал дефицит финансовых средств и отсутствие четкой стратегии, и, вопреки ожиданиям, им не удалось создать стимулирующую и организующую основу для всех мероприятий по линии ООН-Хабитат.

72. Вклад ООН-Хабитат в достижение цели 7 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, был неполным из-за ограниченности охвата некоторых из ее пропагандистских мероприятий. Тем не менее УСВН отметило следующие положительные результаты: а) создание новой модели сотрудничества с африканскими и азиатскими городами в поддержку задач в области водоснабжения и санитарии; б) создание в 2004 году Партнерства городов в новом тысячелетии, совместного детища ООН-Хабитат, организации «Объединенные города и местные органы власти» и ПРООН, направленного на мобилизацию ресурсов для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия на местном уровне; и в) разработка определения домашнего хозяйства в трущобах и инструментов контроля, которыми сейчас пользуются правительства.

73. ООН-Хабитат внесла заметный вклад в статистику городов и оценку состояния трущоб, и в настоящее время обсуждаются перспективы укрепления сотрудничества между ООН-Хабитат и Всемирным банком в составлении показателей мирового развития. Согласно оценке, недавно проведенной по просьбе ООН-Хабитат, два ведущих доклада были встречены положительно. Тем не менее УСВН поддерживает рекомендацию авторов оценки о необходимости упорядочить число докладов для поддержания их качества и устранения возможности дублирования. Отдел мониторинга и исследований (ОМИ) выявил пробелы в своей исследовательской программе, и сейчас ему необходимо определиться с приоритетными направлениями среди большого круга тем, по которым он проводит исследования. Определение приоритетности исследований может также служить основой для руководства деятельностью сети научно-исследовательских учреждений, созданной в поддержку деятельности ООН-Хабитат. Программа наилучших видов практики и местного руководства, представляющая собой программу международных премий, встречает положительные отклики, но может быть более органично вписана в программу работы ООН-Хабитат. Хорошего прогресса удалось добиться на пути интеграции гендерной проблематики в основные программные направления всех мероприятий по линии ООН-Хабитат.

74. УСВН нашло, что, несмотря на некоторые недостатки из-за нехватки потенциала и по соображениям безопасности, заказчики в целом были удовлетворены результатами, и проекты действительно содействовали принятию новых норм и стратегий на национальном и местном уровнях. Есть немало замечательных примеров «масштабного воспроизведения» оперативных аспектов глобальных программ и других инициатив. Однако ряд показательных проектов, разработанных и выполнявшихся ООН-Хабитат в развивающихся странах и предусматривавших прямое оказание технической помощи в благоустройстве трущоб, редко заканчивался крупными программами, способными обратить вспять процесс разрастания трущобных поселений. Размещение руководителей национальных программ ООН-Хабитат в отделениях ПРООН в ряде развивающихся стран является положительным шагом на пути более органичной интеграции Повестки дня Хабитат в рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

75. Наблюдается заслуживающий одобрения прогресс в мобилизации ресурсов, включая применение новаторских подходов к привлечению финансовых средств, однако по-прежнему остаются нерешенными следующие проблемы: а) значительную часть двусторонних правительственных взносов составляют

целевые взносы; и b) зависимость от небольшого числа доноров. Несмотря на принятую недавно подпрограмму IV по мобилизации ресурсов на двухгодичный период 2004–2005 годов, УСВН отмечает отсутствие точного понимания того, на ком лежит ответственность за координацию и сбор средств на выполнение различных программ и мероприятий.

76. Партнеры и участники процесса дают высокую оценку целеустремленным и активным усилиям Директора-исполнителя ООН-Хабитат по реализации стратегического видения и продвижению программы и ее мандата. По их мнению, именно ее лидерством в основном объясняется тот факт, что за последние четыре года возросли добровольные взносы и были достигнуты новые договоренности о партнерстве. Однако УСВН отмечает, что старшим руководящим сотрудникам необходимо незамедлительно принять следующие меры: a) сузить рамки Программы и сконцентрироваться на меньшем числе мероприятий (см. пункт 79 ниже); b) усилить программное планирование, проектирование и согласование в ряде функциональных областей; c) улучшить работу по оказанию поддержки деятельности Совета управляющих и Комитета постоянных представителей; и d) повысить потенциал Сектора мониторинга и оценки.

77. Как отмечалось выше, ООН-Хабитат наделена очень широким мандатом. Ряд важных участников процесса высказывали мысль, что ввиду непредсказуемости поступления внебюджетных средств и по ряду других соображений можно было бы добиться большей отдачи от ООН-Хабитат через сокращение сферы охвата своей программы и концентрации на меньшем числе мероприятий. ООН-Хабитат на это заметила, что возможности для такого маневра у нее ограничены по практическим соображениям, в том числе с учетом необходимости выполнения утвержденной программы работы. По ее мнению, исторически так сложилось, что вопросам городов в программах развития отводилось второстепенное место. УСВН соглашается с этим, но считает, что, именно исходя из принципиальной позиции, что пора исправить эту историческую несправедливость, возможно, как раз и следовало бы пойти на повышение концентрации программной деятельности.

78. С учетом вышесказанного и установленных фактов, которые приводятся в различных разделах настоящего доклада, УСВН выносит 13 приводимых ниже рекомендаций.

Рекомендация 1

Обеспечение большей целенаправленности ООН-Хабитат

79. С учетом очень широкого мандата и весьма ограниченных имеющихся в ее распоряжении ресурсов ООН-Хабитат следует определить ряд важнейших направлений в рамках своего мандата, на которых она могла бы сосредоточить свою деятельность и добиться большей отдачи в рамках утвержденной программы работы. Результатом этого процесса определения центральных направлений для концентрации деятельности должна стать подготовка предложений, которые следует представить вниманию Комитета постоянных представителей в первой половине 2006 года (см. пункты 71 и 77).

Рекомендация 2**Улучшение планирования и финансирования глобальных кампаний и управления ими**

80. Отделу по вопросам жилья и устойчивого развития населенных пунктов следует повысить отдачу от кампаний через усилия по стратегическому анализу и программированию, с тем чтобы: а) усовершенствовать ныне применяемую модель кампании с учетом извлеченных уроков; б) содействовать поддержанию темпов кампании после ее первоначального объявления через разработку стратегических планов действий и ознакомление с ними на этапе планирования традиционных доноров и потенциальных новых доноров; и с) мобилизовать достаточные ресурсы для проведения мероприятий в рамках кампании (см. пункты 13–15).

Рекомендация 3**Интеграция прав на жилье в основные программные направления**

81. Директору-исполнителю следует учредить внутриорганизационную целевую группу по вопросам интеграции прав на жилье, включая гарантированное владение жильем и благоустройство трущоб, во все основные программные направления деятельности ООН-Хабитат таким же образом, как это было сделано в отношении интеграции в них гендерной проблематики (см. пункты 17 и 18).

Рекомендация 4**Сведение воедино ведущих докладов**

82. ООН-Хабитат следует раз в два года издавать сводный ведущий доклад и широко его пропагандировать через масштабные мероприятия по его презентации, учитывая уроки кампании по презентации Глобального доклада о населенных пунктах за 2003 год «Проблема трущоб». Все публикации ООН-Хабитат, в том числе ведущие доклады, должны содержать резюме основных выводов и программных последствий, и эти выводы должны широко пропагандироваться через пресс-релизы и интервью. Все публикации следует направлять на отзыв в отраслевые и политические журналы, уделяющие внимание вопросам населенных пунктов, и полученные отзывы должны обсуждаться на руководящем уровне (см. пункт 30).

Рекомендация 5**Устранение пробелов в исследованиях**

83. Отделу контроля и исследований следует установить приоритеты в своей программе исследовательских работ, с тем чтобы устранить наиболее заметные из выявленных им пробелов в тематическом охвате. Одним из приоритетных направлений должна стать руководящая и лидирующая роль в деятельности сети научно-исследовательских учреждений по вопросам населенных пунктов, с тем чтобы ориентировать их на проведение исследований программной направленности (см. пункты 32 и 33).

Рекомендация 6

Программа наилучших видов практики и местного руководства

84. Рекомендуется следующее:

а) руководству ООН-Хабитат следует добиться того, чтобы уроки, усвоенные из выполнения Программы наилучших видов практики и местного руководства, более систематически интегрировались в работу других подразделений ООН-Хабитат;

б) руководящие принципы Программы наилучших видов практики и местного руководства и методы ее выполнения следует подвергнуть критическому анализу, с тем чтобы в большей степени сконцентрировать ее мероприятия на проблематике населенных пунктов и городской бедноты (см. пункт 35).

Рекомендация 7

Оценка отдачи от руководителей программ ООН-Хабитат

85. В первой половине 2007 года старшим руководителям ООН-Хабитат и ПРООН следует провести оценку роли и эффективности руководителей национальных программ ООН-Хабитат (см. пункт 46).

Рекомендация 8

Соответствующие показательные проекты, предусматривающие прямое оказание технической помощи, должны быть ориентированы на воспроизведение их в более широких масштабах

86. Рекомендуется следующее:

а) следует взять за принцип, что при оказании технической помощи, в которой ООН-Хабитат выступает учреждением-исполнителем, соответствующие показательные проекты, предусматривающие прямое оказание технической помощи в благоустройстве трущоб, должны планироваться таким образом, чтобы их можно было воспроизводить в более широких масштабах, если они дают положительные результаты;

б) в контексте решения проблемы среднесрочного и долгосрочного привлечения отечественного капитала Фонду благоустройства трущоб, являющемуся центральным элементом воспроизведения накопленного опыта в более широких масштабах, следует четко определить свою роль и разделение сфер ответственности с другими международными организациями и финансирующими учреждениями;

в) до конца 2005 года надлежит издать и ввести в действие Финансовые положения и правила Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов (см. пункты 47–49, 58 и 59).

Рекомендация 9

Привлечение экспертов-градостроителей на ранней стадии работ по оценке и восстановлению после конфликтов и бедствий

87. Рекомендуется следующее:

а) ООН-Хабитат через участие в работе Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам следует добиваться привлечения экспертов-градостроителей на ранней стадии работ по оценке и восстановлению после конфликтов и бедствий, с тем чтобы восстановление населенных пунктов велось с применением передового опыта; для полной интеграции ООН-Хабитат в процесс Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи и восстановлению Программа должна стать членом Постоянного межучрежденческого комитета;

б) Департаменту по политическим вопросам следует подумать о том, чтобы в соответствующих случаях приглашать ООН-Хабитат для участия в совещаниях Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности (см. пункты 50–52).

Рекомендация 10

Мероприятия по мобилизации средств

88. ООН-Хабитат следует внести ясность в вопрос, на ком в ее организационной структуре лежит ответственность за координацию мероприятий по мобилизации средств и ресурсов для проведения глобальных кампаний, выполнения глобальных программ и осуществления проектов технической помощи (см. пункты 55, 58 и 59).

Рекомендация 11

Назначение заместителя Директора-исполнителя

89. Следует ускорить процесс назначения заместителя Директора-исполнителя ООН-Хабитат, с тем чтобы старший руководитель этого уровня занимал штатную должность и основное внимание уделял функционированию административной инфраструктуры и решению сквозных вопросов (см. пункт 61).

Рекомендация 12

Секретариатская поддержка государств-членов

90. В целях усиления поддержки Комитета постоянных представителей и Совета управляющих ООН-Хабитат следует рационализировать функциональную нагрузку секретариата Совета управляющих, перепоручив другому организационному подразделению ответственность за ведение межучрежденческих вопросов (см. пункт 62).

Рекомендация 13
Потенциал Сектора контроля и оценки

91. ООН-Хабитат следует увеличить кадровый потенциал Сектора контроля и оценки, по крайней мере, на одну должность, с тем чтобы он более полно отвечал предъявляемым требованиям и повысил качество оценки и контроля (см. пункты 68–70).

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Приложение

Организационная структура Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

