



Комитет по программе и координации

Сорок пятая сессия

6 июня — 1 июля 2005 года

Пункт 4(с) предварительной повестки дня*

Вопросы программ: оценка

**Оценка по теме «Увязка работы штаб-квартир с
деятельностью на местах: обзор передовых
практических методов искоренения нищеты в рамках
Декларации тысячелетия Организации Объединенных
Наций»**

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 2004 года, 54/244 от 23 декабря 1999 года и 59/272 от 23 декабря 2004 года Генеральный секретарь настоящим имеет честь препроводить доклад Управления служб внутреннего надзора по итогам оценки по теме «Увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах: обзор передовых практических методов искоренения нищеты в рамках Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций».

* E/AC.51/2005/1.

Доклад Управления служб внутреннего надзора по итогам оценки по теме «Увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах: обзор передовых практических методов искоренения нищеты в рамках Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций»

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение просьбы Комитета по программе и координации в адрес Управления служб внутреннего надзора (УСВН) о проведении на экспериментальной основе тематической оценки по теме «Увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах: обзор передовых практических методов искоренения нищеты в рамках Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций». В докладе дается оценка эффективности такой увязки и отмечены передовые методы, заслуживающие поддержки.

В докладе сделан вывод о том, что увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах имеет решающее значение для придания подходу к искоренению нищеты комплексного, межсекторального и согласованного характера. В рамках связи «штаб-квартиры — отделения на местах» существует чрезвычайно сложная система связей, которая объединяет и координирует деятельность по искоренению нищеты на уровне штаб-квартир и региональных и местных отделений и характеризуется разнонаправленностью связей и зависимостью во многих случаях от личных взаимоотношений и разовых договоренностей. Такая сложность не способствует последовательной и систематической передаче знаний, директивных указаний и опыта.

Хотя традиционная парадигма «штаб-квартира — отделения на местах» предполагает наличие подкрепляющих друг друга нормативных, аналитических и оперативных полномочий и функций, на деле она характеризуется широким разнообразием ролей и видов деятельности, нереализованным потенциалом взаимодополняемости, отсутствием четких границ и ограниченностью роли учреждений-нерезидентов. Для достижения полной взаимодополняемости между штаб-квартирами и отделениями на местах необходим комплекс таких факторов, как прочные институциональные связи, механизмы обмена знаниями о деятельности, представляющей взаимный интерес, плодотворные рабочие взаимоотношения и взаимное доверие. Кроме того, упрочению связей способствовало бы усиление интеграции региональных структур, в частности региональных комиссий, в комплекс «штаб-квартиры — отделения на местах». Для того, чтобы отделения на местах в своей деятельности по искоренению нищеты следовали единой повестке дня и стратегии, необходима координация как между учреждениями, так и внутри самих учреждений на уровне штаб-квартир, а потенциал системы координаторов-резидентов необходимо укрепить не только в том, что касается координации на уровне стран, но и координации с подразделениями штаб-квартир. Укреплению связей должны также способствовать практика управления, методы работы и стратегии коммуникации, которые облегчают взаимодействие, сотрудничество и совместную деятельность.

Увязка передового опыта способствует координации, сотрудничеству и синергическому взаимодействию между штаб-квартирами и региональными и местными отделениями и работает на укрепление коллективного потенциала системы Организации Объединенных Наций в плане содействия успеху деятельности по искоренению нищеты. Эти связи включают эффективное использование систем обобщения и распространения знаний, партнерские взаимоотношения между учреждениями, складывающиеся в ходе работы над различными тематическими аспектами нищеты, содержательные веб-сайты и другие электронные форумы, эффективную систему координаторов-резидентов и практику страновых групп, способствующую эффективной координации со штаб-квартирами.

УСВН выносит девять рекомендаций Генеральному секретарю, Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций, Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Департаменту по экономическим и социальным вопросам и региональным комиссиям. Эти рекомендации включают улучшение взаимодействия между межучрежденческими координационными органами, внедрение более стратегического подхода к общесистемным сетям обобщения и распространения знаний, расширение обмена информацией между страновыми группами и учреждениями-нерезидентами и региональными комиссиями, совершенствование практики управления в том, что касается административного обеспечения, подготовки персонала, служебной аттестации и командирования персонала, и дальнейшее укрепление системы координаторов-резидентов.

I. Введение

1. На своей сорок четвертой сессии Комитет по программе и координации просил Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провести на экспериментальной основе тематическую оценку по теме «Увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах: обзор передовых практических методов искоренения нищеты в рамках Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций»¹. Речь шла об оценке эффективности связей между штаб-квартирами и отделениями на местах и выявлении примеров передового опыта, заслуживающих широкого распространения. Для анализа связей в качестве объекта оценки использовалась деятельность по искоренению нищеты, при этом независимая оценка собственно деятельности по искоренению нищеты не проводилась. Оценка проводилась в контексте реформы Организации Объединенных Наций, направленной на повышение согласованности деятельности системы Организации Объединенных Наций. Подготовленный по ее итогам доклад был рассмотрен соответствующими департаментами и подразделениями; в соответствующих случаях приводятся их комментарии, которые выделены курсивом.

2. В традиционной парадигме «штаб-квартиры — отделения на местах» в рамках Организации Объединенных Наций проводится различие между нормообразующими, директивными и аналитическими функциями штаб-квартир и оперативной деятельностью и помощью, которые осуществляются на местах. Региональные и субрегиональные отделения выполняют в этой парадигме роль промежуточных звеньев. Не все подразделения Организации Объединенных Наций представлены на местах; в деятельности по искоренению нищеты Секретариат Организации Объединенных Наций представлен не так широко, как остальные подразделения системы Организации Объединенных Наций. С учетом такой разнообразной картины оценка механизма координации усилий и взаимодействия между различными структурами имеет особенно важное значение. Для целей оценки под связями понимаются стратегии, руководящие указания, механизмы и средства, обеспечивающие связь работы на уровнях штаб-квартир с деятельностью на региональном и местном уровнях. Наличие эффективных связей не только является необходимым условием достижения целей в области искоренения нищеты, но и имеет важное значение для других видов деятельности Организации Объединенных Наций.

3. Всесторонний анализ связей между штаб-квартирами и отделениями на местах невозможен без учета того влияния, которое государства-члены своими ожиданиями и представлениями оказывают на роль Организации Объединенных Наций в деле искоренения нищеты. В межправительственных органах государства-члены определяют глобальную программу и приоритеты, а на национальном уровне они несут главную ответственность за координацию внешней помощи, в том числе помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций. В силу главенства национальных правительств в деятельности в области развития роль Организации Объединенных Наций на уровне стран в конечном итоге определяется национальными потребностями и приоритетами.

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 16 (A/59/16), пункт 399.*

II. Общие сведения

4. Искоренение нищеты — сложная междисциплинарная задача. Общепринятого определения нищеты не существует; суть самого простого определения сводится к отсутствию минимума ресурсов, необходимого для поддержания приемлемого уровня жизни. Последнее понятие относительно и зависит от культуры, экономики и государственного устройства страны, о которой идет речь. Это упрощенное определение не раскрывает таких чрезвычайно важных аспектов искоренения нищеты, как возможность получения образования и медицинской помощи, обеспеченность водой и средствами санитарии, а также возможности трудоустройства. Кроме того, в нищете присутствуют такие важные аспекты, как гендерная составляющая, возраст и этническая принадлежность. Для того чтобы дать количественную оценку ее масштабов и распространенности среди разных слоев населения, необходимы статистические данные.

5. Общеизвестно, что для искоренения нищеты необходимо добиваться одновременно общего экономического роста и более сбалансированного распределения этого роста. Следовательно, чрезвычайно важное значение для решения этой задачи имеют организация экономической деятельности и управление. Провозгласив на Саммите тысячелетия цель сократить вдвое масштабы нищеты к 2015 году, Генеральная Ассамблея поставила перед всем миром и Организацией Объединенных Наций серьезную задачу. В конечном итоге эта задача должна решаться на уровне стран. Что же касается Организации Объединенных Наций, то ее роль состоит в том, чтобы предоставить свой опыт, знания и ресурсы в поддержку усилий самих стран по достижению их целей в области развития.

6. В резолюции 50/107 от 20 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея провозгласила первое Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997–2006 годы). Впоследствии в резолюции 51/178 от 16 декабря 1996 года она рекомендовала в контексте общей деятельности по ликвидации нищеты уделять особое внимание многоаспектному характеру нищеты и устранять причины нищеты в контексте секторальных стратегий, например по вопросам окружающей среды, продовольственной безопасности, народонаселения, миграции, здравоохранения, жилья, развития людских ресурсов, снабжения пресной водой, развития сельских районов и производительной занятости. В резолюции 55/2 от 8 сентября 2000 года Ассамблея приняла Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, содержащую восемь конкретных, привязанных к определенным срокам целей в области развития, которые должны быть достигнуты к 2015 году. Среди них есть цель искоренения нищеты и голода, достижение которой будет определяться по двум целевым показателям: а) сокращение вдвое доли населения мира, имеющего доход менее 1 доллара в день; и б) сокращение вдвое доли населения, страдающего от голода.

7. Связь между различными мероприятиями по искоренению нищеты необходимо рассматривать в контексте реформ, изложенных Генеральным секретарем в 1997 и 2002 годах, которые предусматривают повышение согласованности действий в рамках системы органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, улучшение координации и дальнейшее уточнение функций и обязанностей организационных структур. В нижесле-

дующей таблице представлены три органа по межучрежденческой координации, имеющих отношение к деятельности по искоренению нищеты², из которых только Совет руководителей является механизмом общесистемного уровня.

	<i>Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций</i>	<i>Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития</i>	<i>Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам</i>
Год создания	2001 год	1997 год	1997 год
Цель создания	Выполнять роль форума для обмена мнениями между руководителями всех организаций с целью улучшения координации и сотрудничества в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций	Повышать результативность, эффективность и действенность операций Организации Объединенных Наций на уровне стран по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и удовлетворению потребностей и решению первоочередных задач стран путем улучшения координации и взаимодействия между организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами развития, в рамках системы координаторов-резидентов	Служить инструментом разработки политики, принятия решений и управления в социально-экономической сфере
Членский состав	28 структур	25 структур и 5 наблюдателей	17 структур
Председатель	Генеральный секретарь	Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций	Заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам
Секретариат	Секретариат Совета	Канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития	Департамент по экономическим и социальным вопросам

8. Институт координаторов-резидентов был создан в 1981 году с целью обеспечения последовательности и координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран. Система координаторов-резидентов была создана в 1995 году для объединения всех организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. Координаторы-резиденты являются назначенными представителями Генерального секретаря и возглавляют страновые группы в более чем 130 странах. С 1998 года координация деятельности страновых групп все больше осуществляется посредством общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

² К этой деятельности имеют отношение и другие межучрежденческие органы, такие, как Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам.

(РПООНПР). В рамках этих процессов во взаимодействии с правительствами определяются цели и приоритеты Организации Объединенных Наций; они имеют в своей основе национальные стратегии и планы, включая стратегии сокращения масштабов нищеты. Институт координаторов-резидентов призван служить главным каналом связи между работой на уровне штаб-квартир и деятельностью на местах.

9. В докладе Генерального секретаря о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций 2004 года (A/59/85-E/2004/68) дается оценка способности системы органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, оказывать развивающимся странам помощь в деле искоренения нищеты и обеспечения экономического роста и устойчивого развития. Рассмотрев этот доклад, Генеральная Ассамблея в резолюции 59/250 от 22 декабря 2004 года подчеркнула необходимость дальнейшего наращивания сотрудничества и взаимодействия и призвала укреплять связь между работой штаб-квартир и деятельностью на уровне регионов и стран.

III. Методология

10. При проведении оценки применялись следующие семь методов³: а) анализ данных о программе за 2004/05 год, включенных в Комплексную информационную систему контроля и документации; б) анализ неслучайной выборки из 44 подпрограмм⁴, имеющих отношение к сокращению масштабов нищеты, на уровне штаб-квартир; в) анализ случайной выборки из 50 координаторов-резидентов⁵; г) беседы с сотрудниками штаб-квартир и региональных отделений⁶, занимающихся вопросами сокращения масштабов нищеты; е) ин-

³ При содействии со стороны экспертов по вопросам развития и управления.

⁴ Эти подпрограммы представляют Департамент по экономическим и социальным вопросам, Экономическую комиссию для Африки, Европейскую экономическую комиссию, Экономическую комиссию для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономическую и социальную комиссию для Азии и Тихого океана, Экономическую и социальную комиссию для Западной Азии, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Канцелярию Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам, Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. Ответы поступили от 30 из 44 подпрограмм. В настоящем докладе под участниками обследования понимаются руководители программ. Обследование проводилось в период с сентября по декабрь 2004 года.

⁵ Из 50 координаторов-резидентов откликнулись 27. Обследование проводилось в период с октября по декабрь 2004 года.

⁶ Речь идет о сотрудниках секретариата Координационного совета руководителей, Департамента по экономическим и социальным вопросам, Департамента общественной информации, Экономической комиссии для Африки, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Проекта тысячелетия, Канцелярии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области

дивидуальные обследования в полевых миссиях, включавшие консультации с сотрудниками страновых групп, представителями национальных правительств и группами гражданского общества; f) кабинетный анализ соответствующих докладов и других документов; и g) обмен мнениями по теме «Увязка работы штаб-квартир с деятельностью на местах» с помощью электронных средств⁷. Сформулированные в настоящем докладе выводы основаны на анализе количественных и качественных данных, полученных из этих источников. Для оценки эффективности связей применялись, в частности, следующие критерии: систематический обмен знаниями и информацией; наличие надежных механизмов коммуникации и постоянной обратной связи; наличие надлежащих рабочих методов и практики управления; и последовательность политики и мандатов.

11. Методология оценки имела ряд ограничений. Во-первых, в оценке лишь признается сложность определения понятия нищеты без попыток анализа этого вопроса. Кроме того, учитывая, что основная работа почти всех структур Организации Объединенных Наций в той или иной степени имеет отношение к искоренению нищеты, необходимо было ограничить оценку теми из них, которые занимаются проблемой нищеты самым непосредственным образом. И наконец, оценка не претендует на всесторонний анализ системы органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития.

12. Сфера охвата оценки ограничивается преимущественно, но не исключительно связями между Секретариатом и отделениями на местах. Однако с учетом масштабов и характера темы оценки необходимо было проанализировать эти связи на примере большего числа организаций системы Организации Объединенных Наций. На уровне штаб-квартир оценка сосредоточена на подразделениях Секретариата, фигурирующих в бюджете по программам на двухгодичный период, и в меньшей степени на фондах и программах⁸. На местном же уровне она сосредоточена на страновых группах.

IV. Результаты оценки

A. Сложность существующей структуры связи не способствует результативному и эффективному взаимодействию между штаб-квартирами и отделениями на местах в деле искоренения нищеты

Связка «штаб-квартиры — отделения на местах»

13. Наличие эффективной связи между штаб-квартирами и отделениями на местах имеет решающее значение для придания подходу к искоренению нищеты комплексного, межсекторального и согласованного характера. Ввиду сложного и многоаспектного характера нищеты в работе по ее искоренению задействованы практически все подразделения системы Организации Объединенных Наций. Каждое подразделение на уровне своей штаб-квартиры использует свои

народонаселения и Детского фонда Организации Объединенных Наций.

⁷ Этот обмен мнениями проводился в сети «Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия».

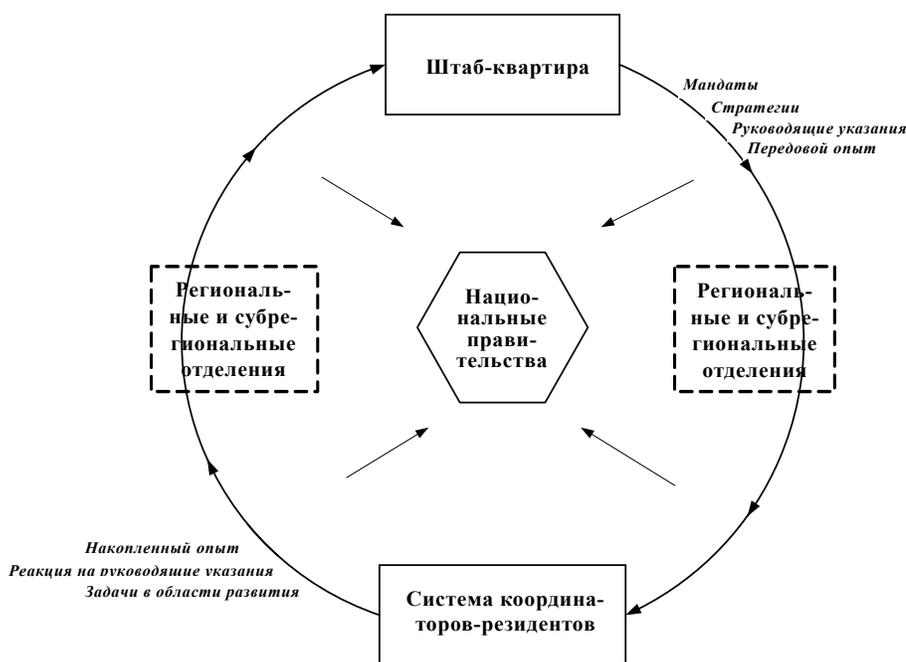
⁸ Под «штаб-квартирами» понимаются подразделения штаб-квартир различных программ, расположенные в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби.

опыт и стратегии, направленные на решение проблемы нищеты в том ее аспекте, которым оно занимается. Затем они передаются на места. Слабость связей между штаб-квартирами и отделениями на местах чревата тремя нежелательными последствиями: а) поддержка видов деятельности, не имеющих отношения к потребностям и приоритетам соответствующей стороны; б) нежелательная конкуренция; и с) дублирование работы. Определенное дублирование, если речь идет о взаимодополняющих, а не разнонаправленных усилиях, может быть полезным. В Индии проблема излишнего дублирования была решена путем налаживания обмена знаниями, благодаря которому деятельность по искоренению нищеты координируется группой профессионалов, занимающихся вопросами сокращения масштабов нищеты на уровне всей страны. В нее входят представители учреждений и организаций Организации Объединенных Наций, национального правительства и гражданского общества, и, по словам одного из сотрудников страновой группы, благодаря этому на основе индивидуальных мандатов проводится согласованная и последовательная деятельность, доказавшая свою эффективность с точки зрения устойчивого развития.

14. Связка «штаб-квартиры — отделения на местах» позволяет увязать работу, проводимую на одном уровне, с деятельностью на другом уровне. Диаграмма 1 дает представление о том, как эта связка в идеале обеспечивает поддержку деятельности национальных правительств.

Диаграмма 1

Комплекс «штаб-квартиры — отделения на местах»



В этой связке штаб-квартиры следят за тем, чтобы мандаты были известны и понятны на уровне стран; дают директивные указания; выявляют, анализируют и распространяют опыт и передовые методы работы; и взаимодействуют с дру-

гими подразделениями штаб-квартир в целях придания деятельности Организации Объединенных Наций согласованного и последовательного характера. Основное место в деятельности на уровне стран занимает диалог по вопросам политики, когда правительствам и организациям гражданского общества даются консультации о подготовке и осуществлении оперативной деятельности в рамках сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и об обратной связи, необходимой для принятия более правильных решений на будущее. Этот комплекс должен также включать, в соответствующих случаях, вклад учреждений, не представленных на местах. Руководители программ в штаб-квартирах утверждают, что недостаточная координация со страновыми отделениями является самой большой проблемой, с которой им приходится сталкиваться в работе по искоренению нищеты.

15. УСВН отмечает, что статистика является одним из аспектов деятельности по ликвидации нищеты, в работе над которым в рамках этого комплекса дело поставлено хорошо. Принято считать, что распространение статистических данных о параметрах нищеты имеет важное значение для ее искоренения. По общему мнению, роль штаб-квартиры заключается в координации политики и разработке методологий, средств и баз данных. Они, в свою очередь, передаются подразделениям на местах и внедряются в оперативную деятельность и в практическую работу национальных правительств. Информация об их полезности и эффективности также должна передаваться штаб-квартирам. В этой связи следует отметить открытие в июне 2004 года общедоступной базы данных «ДевИнфо», позволяющей наблюдать за ходом достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; она была первоначально разработана Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и теперь используется на уровне штаб-квартир, регионов и стран.

16. Задача выработки единого курса, стратегии и плана действий по борьбе с нищетой обуславливает необходимость налаживания прочных связей между штаб-квартирами и отделениями на местах. УСВН отметило наличие параллельных проектов, посвященных ряду аспектов нищеты, таких, как управление и гендерная составляющая, которые осуществляются отдельно на уровне штаб-квартир и на региональном и местном уровнях при недостаточной координации, а то и без координации вообще. В таких случаях эффективная связь позволила бы обеспечить более согласованный и последовательный подход к достижению целей искоренения нищеты.

Структура связей

17. В силу сложности нищеты как явления и отсутствия общепринятого определения ее существует чрезвычайно сложная система механизмов, обеспечивающих связь и координацию деятельности по искоренению нищеты на уровне штаб-квартир, регионов и местных отделений. Эта непростая ситуация усугубляется отсутствием последовательности и координации на межправительственном уровне и непоследовательностью решений руководящих органов различных организаций системы Организации Объединенных Наций. Хотя УСВН признает, что сложность не является объективно неблагоприятным моментом и в известном смысле закономерна, оно делает вывод о том, что вследствие и многоаспектного и многопланового характера нищеты эта сложность не позволяет с одинаковым успехом и систематически осуществлять эффективную и действенную передачу знаний, руководящих указаний и опыта. Руководители

программ и координаторы-резиденты выделяют многие организации, с которыми они поддерживают регулярные контакты в рамках деятельности по искоренению нищеты. Анализ их ответов в ходе опросов и обзор общих проектов дают основания предположить, что эти связи часто зависят от личных взаимоотношений и разовых договоренностей; что же касается систематических механизмов увязки деятельности, то они распространены в меньшей степени. Какими бы эффективными ни были личные связи, они не могут быть единственным средством общей работы, поскольку они основаны на взаимоотношениях между конкретными людьми и не отличаются прочностью.

18. Нынешним связям в контексте деятельности по искоренению нищеты не хватает последовательности и четкой организации. Диаграмма 2 отражает разнонаправленность существующих связей.

Диаграмма 2
Нынешняя структура связей



В одних случаях связь между штаб-квартирами и страновыми отделениями осуществляется напрямую, в других же — связь идет от штаб-квартир на региональный уровень, а затем оттуда на места или с регионального уровня на местный с ограниченным участием штаб-квартиры или без него. Связи проходят также между отделениями на местах и штаб-квартирами. Нередко связи между штаб-квартирами и отделениями на местах отсутствуют вообще, когда штаб-квартиры работают непосредственно с национальными правительствами: так, например, Департамент по экономическим и социальным вопросам работает непосредственно с правительствами ряда стран Африки в связи с документами о стратегиях сокращения масштабов нищеты. Хотя эти разнонаправленные связи потенциально улучшают синергическое взаимодействие и позволяют максимально использовать знания и опыт, накопленные системой Орга-

низации Объединенных Наций, они также порождают такие неблагоприятные явления, как рассогласованность и непоследовательность. Например, в одной и той же стране работа с молодежью может вестись как с уязвимой группой, требующей особого подхода, или как с будущей рабочей силой, которую необходимо подготовить к выполнению реальной роли в социально-экономическом развитии страны.

19. Различия в организационных структурах учреждений также усложняют связи. Например, штаб-квартира, как правило, включает ряд крупных департаментов, отвечающих за конкретные участки работы; региональные отделения, при наличии таковых, часто находятся в разных странах и выполняют разные функции. Кроме того, некоторые местные отделения отвечают не за одну страну, а за группу стран и сотрудники местных отделений выполняют представительские и/или технические функции. Встречаются также случаи, когда отсутствует последовательность в порядке подчинения и подотчетности как внутри учреждений, так и между ними; например, в одних учреждениях административные структуры находятся исключительно в штаб-квартирах, тогда как в других они находятся в региональных или страновых отделениях. Хотя различия в организационных структурах между учреждениями неизбежны, и порядок подчинения и те функции и обязанности, которые штаб-квартиры определяют для своих отделений на местах, действительно не могут быть едиными для всех организаций, эти различия все же сказываются на эффективности взаимодействия между штаб-квартирами и отделениями на местах. УСВН обратило внимание на такую ситуацию в одной стране, когда взаимодействию между двумя учреждениями, работающими на местах в рамках проекта составления схемы распространения нищеты, препятствовали затянутые процедуры прохождения информации между штаб-квартирами и отделениями на местах. УСВН поддерживает инициативы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, направленные на упорядочение региональных структур входящих в нее организаций и упрощение и согласование процедур планирования и составления программ.

В. На деле парадигма «штаб-квартира — отделения на местах» в контексте искоренения нищеты характеризуется широким разнообразием функций и видов деятельности, нереализованным потенциалом взаимодополняемости, отсутствием четких границ и ограниченностью роли учреждений-нерезидентов

Функции и виды деятельности в рамках процесса искоренения нищеты

20. Деятельность по искоренению нищеты включает в себя широкий диапазон направлений, функций и обязанностей. Хотя в идеале совокупность этих факторов способствует выработке общесистемного подхода в деле борьбы с нищетой, УСВН отметило, что сотрудники штаб-квартир и на местах понимают искоренение нищеты в более узком контексте отдельных программных мероприятий. В 2004 году в ходе всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности было подтверждено, что большинство сотрудников по-прежнему ориентируются прежде всего на директивные установки и структуры конкретных организаций, и было указано, что, несмотря на все чаще при-

знаваемую необходимость формирования общесистемной культуры персонала, такая культура еще не стала реальностью (A/59/85-E/2004/68, пункт 50). Доминирующее положение директивных установок конкретных организаций является фактором, снижающим эффективность связей. На межправительственном и межучрежденческом уровнях необходимо прилагать усилия в целях упрощения и согласования политики и процедур таким образом, чтобы это приносило обоюдную пользу⁹.

21. На уровне штаб-квартиры деятельность по искоренению нищеты включает в себя несколько различных аспектов. В рамках Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС) в программе работы 29 подпрограмм на 2004–2005 годы¹⁰ была конкретно упомянута тема нищеты. Сюда входит 107 различных мероприятий, конкретно затрагивающих проблему нищеты; в первую очередь публикации, подготовка документации для заседающих органов и совещания групп экспертов. Лишь 8 из 107 мероприятий связаны с проектами на местах. Кроме того, в контексте своей деятельности руководители программ в штаб-квартирах определяют понятие искоренения нищеты по-разному — с точки зрения экономического роста и устойчивого развития, статистики и контроля, укрепления потенциала государств-членов, населенных пунктов и охраны окружающей среды. Они считают, что их общая задача в деле искоренения нищеты заключается в предоставлении консультационных услуг, программных рекомендаций и/или технической помощи.

22. На местах искоренение нищеты рассматривается в контексте поддержки национальных правительств. Большинство координаторов-резидентов сообщают, что на деятельность по искоренению нищеты уходит 50 процентов или более всего их времени¹¹. Большинство из них сообщают, что поддержка, оказываемая их страновыми группами национальным правительствам, включает в себя содействие в проведении оценок, в осуществлении тактического и стратегического планирования, в разработке и осуществлении программы или проекта, а также в обмене знаниями; они указывают, что вопросы тактического и стратегического планирования имеют для них высокий приоритет. Почти все координаторы-резиденты указывают, что национальные правительства принимают и приветствуют роль Организации Объединенных Наций в деятельности по искоренению нищеты.

23. Опрошенные в ходе обзора в штаб-квартирах и на местах считают, что их мандат в области искоренения нищеты является четким. Большинство руководителей программ говорят, что получают четкие указания, с тем чтобы направлять и фокусировать свою деятельность по искоренению нищеты на основе решений соответствующих всемирных конференций Организации Объединенных Наций (как, например, Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию) или соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи.

⁹ УСВН отмечает, что в апреле 2004 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил предложение о создании в рамках системы Организации Объединенных Наций категории старших руководителей для укрепления межучрежденческой согласованности и координации и для поддержки формирования, помимо прочего, общей культуры управления.

¹⁰ Из 134 подпрограмм, имеющих конкретную программу работы в рамках ИМДИС.

¹¹ Согласно результатам обзора, не существует какой-либо взаимосвязи между количеством времени, затрачиваемым на деятельность в этой области, и регионом, в котором находится представительство соответствующего координатора-резидента.

Почти все координаторы-резиденты сообщают, что располагают четким и достаточным мандатом, определяющим их деятельность по ликвидации нищеты. В то же время УСВН отметило, что зачастую опрошенные не были осведомлены о том, как их работа вписывается в общую деятельность по искоренению нищеты, проводимую системой Организации Объединенных Наций.

Нереализованный потенциал взаимодополняемости

24. Функции и виды деятельности, которые обсуждались выше, образуют парадигму «штаб-квартиры — отделения на местах», и УСВН считает, что для полной реализации потенциала взаимодополняемости в рамках этой парадигмы необходимо обеспечить сочетание прочных организационных связей, обмена знаниями о деятельности, представляющей взаимный интерес, эффективных отношений сотрудничества и взаимного доверия. В то же время УСВН указало, что связи в контексте деятельности по искоренению нищеты зачастую строятся на основе конкретных проектов и не охватываются стандартными оперативными процедурами. Сотрудники штаб-квартир указывают, что чаще всего они сотрудничают с сотрудниками других учреждений в рамках исследовательских и учебных проектов, и реже — в контексте разработки и осуществления программ. Сотрудники на местах сообщают, что чаще всего они сотрудничают с персоналом штаб-квартир в рамках конкретных проектов, как, например, в связи с подготовкой публикаций.

25. УСВН также отметило недостаточный уровень осведомленности и взаимопонимания среди сотрудников штаб-квартиры и на местах. Четверть руководителей программ по своей инициативе сообщили, что недостаточная осведомленность о проводимой в той же области деятельности другими учреждениями приводит к ослаблению связей между штаб-квартирами и отделениями на местах. Кроме того, большинство координаторов-резидентов ссылаются на факт отсутствия опыта работы на местах у сотрудников штаб-квартир как на основное препятствие для установления эффективных связей; существует общее мнение о том, что пропагандируемые штаб-квартирами концепции не совпадают с имеющимся на страновом уровне потенциалом. В то же время некоторые сотрудники штаб-квартир считают, что их деятельность в поддержку межправительственных процессов и обсуждений, а также по воплощению положений всемирных соглашений в деятельность на страновом уровне не в полной мере понимается и оценивается сотрудниками на местах как важный компонент деятельности Организации Объединенных Наций по искоренению нищеты. Они также особо отмечают важность ведущих публикаций, например «Обзора и перспектив мирового экономического положения», который в 2005 году будет совместно подготовлен Департаментом по экономическим и социальным вопросам, Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и региональными комиссиями и который содержит анализ экономического положения в странах и мире с точки зрения его влияния на развитие, включая сокращение масштабов нищеты. УСВН считает, что обмен сотрудниками между штаб-квартирами и отделениями на местах на основе прикомандирования мог бы способствовать решению этой проблемы отсутствия общего понимания.

26. Вклад каждого участника в рамках парадигмы «штаб-квартиры-отделения на местах» должен рассматриваться с точки зрения его полезности, что, по мнению УСВН, не всегда имеет место. В частности, указания штаб-квартир не

всегда считаются полезными. В ответ на вопрос о директивных указаниях в отношении деятельности в рамках искоренения нищеты половина опрошенных координаторов-резидентов оценили полезность таких указаний как низкую или недостаточную, а треть — указали, что страновым группам не были предоставлены достаточные средства для содействия осуществлению мероприятий по искоренению нищеты. Что касается участия на местах, то некоторые респонденты указали, что потенциал на страновом уровне не всегда является достаточным для оказания специальной технической помощи, необходимой для содействия удовлетворению потребностей и решения приоритетных задач в области национального развития.

Отсутствие четких границ

27. УСВН отметило, что технический прогресс и возникновение новых организационных структур ведут к размыванию границ между традиционными функциями штаб-квартир и отделений на местах: нормотворческие, аналитические и оперативные функции уже не являются прерогативой какой-либо одной структуры или одного уровня. УСВН с удовлетворением отмечает, что этот процесс способствует укреплению связей между штаб-квартирами и отделениями на местах, при условии принятия надлежащих мер по предотвращению частичного или полного дублирования. Например, в Департаменте по экономическим и социальным вопросам Отдел государственного управления и управления развитием обеспечивает практическую связь между директивными указаниями стратегического характера, издаваемыми в штаб-квартире, и его инициативами в области укрепления потенциала на страновом уровне, особенно в контексте предоставления консультационных услуг в рамках создания институтов и процессов, служащих интересам неимущих слоев населения. В Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) расположенное в штаб-квартире Региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна обеспечивает связь своей деятельности по искоренению нищеты с деятельностью на местах путем мер как аналитического, так и оперативного характера посредством, в частности, организации миссий по проблемам нищеты, предоставления консультационных услуг странам по вопросам документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, публикации книг, посвященных проблемам нищеты, и координации межучрежденческих совещаний, посвященных вопросам достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Роль учреждений-нерезидентов

28. Одна из основных задач в области обеспечения связей между штаб-квартирами и отделениями на местах связана с проблемой отсутствия представительства на местах нескольких учреждений, в частности Секретариата, занимающихся деятельностью по искоренению нищеты. В пункте 46 резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи подчеркивается, что специализированные учреждения, региональные комиссии и другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, не имеющие отделений или имеющие ограниченные представительства в той или иной стране, должны предлагать накопленный ими аналитический и нормативный опыт в интересах содействия использованию всех возможностей, имеющихся в рамках системы Организации Объединенных Наций. Для этого необходимо разработать механизмы, позволяющие

обеспечить последовательное и регулярное участие в деятельности на местном уровне учреждений-нерезидентов, если такое участие способствует удовлетворению потребностей соответствующей страны в области развития. На выездном совещании Координационного совета руководителей, которое состоялось в октябре 2004 года, были выдвинуты конкретные предложения, направленные на более систематическое вовлечение учреждений-нерезидентов в программирование и предоставление услуг на страновом уровне, включая более широкое использование видеоконференционных средств. В то же время УСВН отметило, что в настоящее время не существует линии прямой связи с учреждениями-нерезидентами. Что касается таких учреждений, то страновые группы должны знать, с кем и как вступать в контакты, и должны соответствующим образом корректировать свою деятельность, чтобы такие контакты становились регулярной частью их методов работы. УСВН считает, что учреждения-нерезиденты должны определить свою главную роль в деле искоренения нищеты и обеспечивать успешное информирование и установление партнерских отношений с учетом этой роли.

29. УСВН также отметило разницу в восприятии сотрудниками штаб-квартир и на местах системы координаторов-резидентов как основного механизма связи между учреждениями-нерезидентами и отделениями на местах. В пункте 69 резолюции 56/201 от 6 марта 2002 года Генеральная Ассамблея рекомендовала расширять диалог, обратную связь, участие и взаимодействие между координаторами-резидентами, с одной стороны, и, в частности, региональными комиссиями и организациями системы Организации Объединенных Наций, не имеющими представительств на местах, с другой. УСВН отметило в этой связи некоторое несоответствие. Руководители программ сообщают, что учреждения-нерезиденты чаще поддерживают связь со страновыми группами через региональные отделения или национальные правительства, а не через представительства координаторов-резидентов. И наоборот, почти половина всех координаторов-резидентов сообщают, что учреждения-нерезиденты поддерживают связь со страновыми группами через их представительства.

30. Хотя зачастую нет возможности обеспечить присутствие на местах, некоторое представительство на страновом уровне может оказывать позитивное влияние за счет непосредственного использования опыта представленного учреждения. В докладе о всеобъемлющем обзоре политики за 2004 год говорится, в частности, что присутствие на местах должно отражать приоритетные сектора и проблемы (A/59/85-E/2004/468, пункт 110). Одним из примеров является местный персонал Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в Эфиопии¹². Наличие там руководителя программы повышает важность улучшения населенных пунктов — в частности, строительства малых и средних городов — в интересах достижения общенациональной цели искоренения нищеты в стране.

¹² ООН-Хабитат сотрудничает с ПРООН и в рамках этого сотрудничества направляет свой персонал в некоторые представительства ПРООН на местах.

С. Более эффективное участие региональных структур, в частности региональных комиссий, в связке штаб-квартир — отделений на местах приведет к укреплению связей

Роль региональных комиссий и региональных отделений и других структур Организации Объединенных Наций

31. Роль региональных комиссий и региональных отделений и других структур Организации Объединенных Наций в деятельности различных организаций неодинакова. В настоящее время высокоприоритетное значение для всех региональных комиссий имеет задача анализа положения дел в области нищеты и хода достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. На региональном уровне можно обмениваться национальным опытом по взаимозависимым вопросам политики, которые имеют исключительно важное значение в контексте искоренения нищеты. Региональные отделения осуществляют аналитические и оперативные функции, как, например, связанные с проведением исследований, осуществлением проектов в области технического сотрудничества, обеспечением форума для согласования программных подходов различных стран в их соответствующих регионах и оказания непосредственной поддержки страновым группам. Респонденты, как правило, соглашались с тем, что дополнительную важность в этой связи имеет их способность мобилизовывать заинтересованные стороны в регионах и обсуждать вопросы искоренения нищеты с учетом региональных особенностей и вносить в решение этой задачи соответствующий вклад. Важно отметить, что несколько руководителей программ подчеркнули важность регионального уровня в том, что касается обеспечения связи между деятельностью на уровне штаб-квартир и на местах; треть респондентов заявили, что, как правило, с отделениями на местах их связывает та или иная региональная структура.

32. Роль региональных комиссий часто обсуждалась при проведении настоящей оценки, и УСВН отмечало, что связи между региональными комиссиями и страновыми отделениями являются особенно слабыми. В докладе о всеобъемлющем обзоре оперативной деятельности за 2004 год говорилось, что участие региональных комиссий в осуществлении страновых программ по-прежнему ограничено, хотя при этом в нем указывалось, что страновые группы признают потенциальные преимущества более тесного взаимодействия с региональными комиссиями в вопросах, имеющих трансграничные, региональные и глобальные аспекты (A/59/85-E/2004/68, пункт 63). В пункте 76 резолюции 59/250 Ассамблея призывает к совершенствованию механизмов доступа к техническому потенциалу системы Организации Объединенных Наций на региональном и субрегиональном уровнях. Необходимо, чтобы региональные комиссии и страновые группы работали на опережение, особенно в контексте подготовки общего анализа по стране и РПООНПР и в связи с подключением соответствующих трансграничных, субрегиональных и региональных элементов. Многие респонденты на местах соглашались с тем, что региональные комиссии в настоящее время принимают в их работе лишь ограниченное участие. Меньше половины координаторов-резидентов сообщают о наличии регулярных связей с региональными комиссиями в контексте деятельности по искоренению нищеты (единственной областью, в которой вклад региональных комиссий является весомым, можно, по мнению ряда респондентов, назвать статистику). В тех слу-

чаях, когда региональные комиссии взаимодействуют со страновыми отделениями, такое взаимодействие чаще всего бывает связано с тем или иным конкретным мероприятием или проектом. По мнению респондентов, региональным комиссиям следует на регулярной основе информировать страновые группы о новых исследованиях и продуктах, а также о необходимых контактах. *Нью-йоркское отделение связи с региональными комиссиями указало, что координаторам-резидентам и соответствующим страновым группам необходимо добиваться активизации деятельности региональных комиссий и других структур на региональном уровне для обеспечения более широкого и более систематического рассмотрения региональных и субрегиональных аспектов развития и расширения возможностей, которые открываются благодаря включению региональных аспектов развития в процессы на страновом уровне. Кроме того, региональные комиссии могут оказывать помощь в установлении партнерских отношений и в осуществлении контроля за достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на уровне регионов. Кроме того, имеются возможности для того, чтобы координатор-резидент и страновые группы использовали механизм региональной координации, созданный в соответствии с резолюцией 1998/46 Экономического и Социального Совета от 31 июля 1998 года, секретариатское обслуживание которого обеспечивают региональные комиссии.*

33. Ни в одном из регионов задача искоренения нищеты не является столь насущной, как в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Поэтому деятельность Экономической комиссии для Африки (ЭКА) имеет исключительно важное значение. УСВН отметило несколько осуществлявшихся в последнее время проектов ЭКА, связанных с проблемой нищеты, которые имеют особое значение и пользу для страновых групп в Африке. Например, один из отделов ЭКА подготовил карты, показывающие распространение нищеты в различных районах Африки. Еще один проект ЭКА включает в себя разработку модели и пособия для сбора, анализа и распространения данных по проблеме нищеты с разбивкой по признаку пола. Однако информация об этих проектах не распространяется среди страновых групп в Африке. Респонденты в ЭКА признают, что взаимодействие со страновыми группами в Африке может быть усилено и что, несмотря на территориальную близость отделений, члены страновой группы в Эфиопии довольно плохо осведомлены о деятельности ЭКА. В этой связи УСВН приветствует прилагаемые в последнее время ЭКА усилия по информированию этой страновой группы о своей работе.

34. Как представляется, подключение региональных комиссий к связке «штаб-квартиры — отделения на местах» ограничено рядом факторов. В настоящее время механизмы систематического взаимодействия между ними и страновыми отделениями практически отсутствуют. Еще одним фактором является язык. Например, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) подготовила несколько докладов по связанным с проблемой нищеты темам только на испанском языке; без перевода на английский язык их ценность для других регионов является ограниченной. На вопрос о возможности перевода на другие языки резюме вышеупомянутых документов представитель ЭКЛАК отметил, что для этого нет средств. По мнению УСВН, для распространения важной региональной информации не только среди отделений на местах, но и в других регионах необходимо в централизованном порядке выделять вспомогательные ресурсы.

35. Помимо откликов на деятельность региональных комиссий поступающая от страновых групп информация свидетельствует о меньшей степени удовлетворенности региональной поддержкой, оказываемой их собственными учреждениями. Четверть координаторов-резидентов оценивают региональную поддержку их деятельности по искоренению нищеты как посредственную или неудовлетворительную (их общая оценка поддержки со стороны штаб-квартиры является более высокой). Одно из высказанных в отношении региональных отделений замечаний заключалось в том, что они находятся слишком далеко и не существует никакого конкретного плана реальной поддержки работы страновых отделений.

36. УСВН отметило, что связи между региональными отделениями и штаб-квартирой, как правило, являются более прочными. Например, подразделения Департамента по экономическим и социальным вопросам поддерживают связи с региональными комиссиями в контексте подготовки совместных публикаций и контроля за выполнением решений всемирных конференций и совещаний на высшем уровне. Региональные отделения ЮНИСЕФ не только консультируют страновые группы по вопросам политики, но и выступают в качестве механизмов передачи накопленного на местах опыта в штаб-квартиру.

Укрепление регионального присутствия

37. Принимаются меры по укреплению взаимосвязей между региональными комиссиями, и УСВН с удовлетворением отмечает, что это способствует укреплению общих связей. В частности, УСВН отмечает, что роль региональных комиссий в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, обсуждается на периодически проводимых совещаниях исполнительных секретарей, которые организует Нью-Йоркское отделение связи с региональными комиссиями в интересах содействия обмену опытом и передовыми методами работы между регионами.

38. Не только региональные комиссии, но и другие подразделения системы Организации Объединенных Наций все шире используют региональные отделения. В Африке мандат регионального отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека для Восточной Африки охватывает пять областей: сотрудничество с ЭКА, укрепление программы действий в области прав человека Африканского союза, сотрудничество со страновыми группами, участие в осуществлении инициатив, выдвигаемых на субрегиональном уровне, и пропаганда повышения уровня осведомленности в вопросах прав человека. УСВН отмечает, что это отделение играет важную роль в деле пропаганды и организации обучения по вопросам основанного на правах человека подхода к ликвидации нищеты. В рамках Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения девять базирующихся в регионах страновых групп поддержки оказывают стратегическую и техническую помощь и способствуют укреплению потенциала на региональном и страновом уровнях. Они также разрабатывают региональную перспективу с учетом опыта работы на местах и осуществляют обмен знаниями на уровне организаций и регионов. В ПРООН о более широком использовании регионального подхода свидетельствует повышение степени децентрализации функций.

39. Что касается межрегионального согласования деятельности, то для укрепления и рационализации поддержки региональными отделениями деятельности страновых групп в 10 странах южной части Африки в ответ на тройкую угрозу отсутствия продовольственной безопасности, ВИЧ/СПИДа и ослабления потенциала органов управления Исполнительный комитет Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития инициировал осуществление экспериментального проекта создания группы региональных директоров в Йоханнесбурге, Южная Африка. Указанная группа, которая на первоначальном этапе будет возглавляться ПРООН и в состав которой будут входить региональные представители и/или директора семи подразделений Организации Объединенных Наций, должна будет обеспечивать последовательную, скоординированную и эффективную поддержку страновых групп с учетом коллективного опыта, накопленного в их соответствующих региональных отделениях, для обеспечения эффективного реагирования со стороны Организации Объединенных Наций на тройкую угрозу в затрагиваемых странах. Обсуждаемый в настоящее время и еще не нашедший решения вопрос заключается в том, как включить в этот механизм ЭКА и как данный экспериментальный проект должен быть связан с деятельностью ЭКА по соответствующим региональным вопросам.

D. Более эффективная координация деятельности на уровне штаб-квартир и на местах должна способствовать повышению эффективности связей

Координация на уровне штаб-квартир

40. Для обеспечения эффективности связей в контексте деятельности по искоренению нищеты по обе стороны связки «штаб-квартиры — отделения на местах» должны быть выработаны общий подход и общая программа действий. На уровне штаб-квартир межучрежденческая координация является необходимой для решения нормативных, аналитических и оперативных вопросов; в то же время УСВН отметило, что такая координация последовательно не осуществляется. Каждый из межучрежденных органов штаб-квартир, о которых шла речь выше (Координационный совет руководителей, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам), применяет различный подход, однако все они разделяют общие цели. Координационный совет руководителей и его структуры занимаются общим программным подходом, который часто влияет на оперативную деятельность странового уровня, в то время как Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития выступает в качестве проводника этого подхода в жизнь. С учетом того, что все три органа занимаются вопросами, касающимися искоренения нищеты, обеспечение координации деятельности приобретает особую важность. Поскольку общее членство часто упоминается как фактор удовлетворения потребностей в координации, УСВН считает, что эта задача может быть практически преобразована в диалог и обмен информацией по вопросам существа. Также полезным было бы более четкое разграничение обязанностей этих межучрежденных органов.

41. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый за последнее десятилетие в области межучрежденческой координации, автономность органов управления в нескольких подразделениях Организации Объединенных Наций может

негативно сказаться на связях между штаб-квартирами и отделениями на местах. Такая вероятность становится особенно реальной с учетом многообразных аспектов нищеты. Например, на страновом уровне дублирование мандатов штаб-квартир часто является причиной того, что несколько учреждений проводят деятельность в одном и том же секторе борьбы с нищетой (например, в секторе здравоохранения); это не только приводит к излишнему дублированию, но и означает, что другие, более важные, аспекты искоренения нищеты в стране могут оказаться лишенными достаточного внимания. Сотрудники отделений на местах в одной из стран затронули эту проблему, указав, что уделение повышенного внимания социальным вопросам другими учреждениями Организации Объединенных Наций в стране приводит к недостатку внимания к развитию частного сектора и предпринимательства. В докладе о всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности за 2004 год говорится, что инструкции, поступающие из штаб-квартир учреждений, скорее всего будут иметь приоритет перед межучрежденческими договоренностями, заключенными на страновом уровне; в нем далее говорится, что межучрежденческие договоренности, заключенные на уровне штаб-квартир, в местных отделениях каждого соответствующего учреждения на уровне стран воспринимаются с разными акцентами или толкованиями (A/59/85-E/2004/68, пункт 61). УСВН заявляет, что в конечном итоге успех совместной деятельности по достижению общей цели искоренения нищеты зависит от общего видения и приверженности делу. Необходимо разработать общесистемную стратегию в качестве основы для взаимоукрепляющих и взаимодополняющих действий в отношениях между штаб-квартирами и отделениями на местах, а также в рамках самих отделений на местах.

42. Межучрежденческая координация также необходима в отделениях самих штаб-квартир, с тем чтобы штаб-квартиры функционировали в качестве единого органа. Одна из задач любой штаб-квартиры заключается в координации деятельности на местах; другая задача состоит в воплощении политики и мандатов ее руководящего органа в директивные указания и руководящие принципы для региональных и страновых отделений. Что касается общесистемных вопросов, как, например, проблематика нищеты, важно, чтобы все соответствующие подразделения понимали мандат учреждения и могли благодаря этому вносить всесторонний и скоординированный вклад в дело его осуществления. Кроме того, желательно, чтобы директивные указания и руководящие принципы для региональных и страновых отделений проходили соответствующую проверку, позволяющую убедиться, что поступающие указания являются взаимосогласованными, даже если они исходят от различных подразделений штаб-квартиры. Об этом заявил сотрудник местного отделения одного из учреждений-резидентов, имеющего отделения в Нью-Йорке и в Женеве, одно из которых занимается вопросами поддержки на местах и финансирования, а другое — программными вопросами. Несмотря на такое разделение функций, вышеупомянутый сотрудник местного отделения заявил, что порядок передачи директивных указаний и отчетности не всегда отличается последовательностью. УСВН считает, что надлежащие структуры управления являются необходимыми для ликвидации такой несогласованности.

Координация на местах

43. На местном уровне система координаторов-резидентов является основным механизмом Организации Объединенных Наций для координации деятельности странового и местного уровня с мероприятиями на уровне штаб-квартир. Несмотря на создание самых различных рамочных механизмов и рабочих инструментов для обеспечения координации на местном уровне, УСВН отметило, что эффективность системы координаторов-резидентов зависит от способности соответствующего отделения выполнять свою роль по координации на местах, а также от уровня страновой группы и координатора-резидента. От занимающего соответствующую должность сотрудника требуется знание и понимание системы Организации Объединенных Наций и ее сложных взаимоотношений, что имеет особое значение для установления прочных связей со штаб-квартирой. Что касается попыток обеспечения координации и последовательности различных мероприятий Организации Объединенных Наций на страновом уровне, то координаторы-резиденты располагают лишь ограниченными руководящими полномочиями; они должны полагаться на свои лидерские качества и на умение убеждать, а также на поддержку со стороны штаб-квартир соответствующих учреждений.

44. УСВН отметило, что возможности системы координаторов-резидентов как механизма связи нуждаются в укреплении. Эффективная координация требует достаточных ресурсов и методов работы, включая достаточный вспомогательный потенциал, проведение регулярных и специальных совещаний, использование местных внутренних сетей и других систем связи, а также обучение персонала по вопросам повышения эффективности работы в группах. Многие респонденты подчеркнули проблему недостаточности возможностей системы координаторов-резидентов, в частности в том, что касается ее средств для обеспечения эффективной координации работы со штаб-квартирами. Проведенный УСВН анализ состава страновых групп свидетельствует о том, что их численность колеблется от 2 до 31 члена¹³. В некоторых странах представлена лишь ПРООН, в то время как в других странах представлено по 22 учреждения. Понятно, что требования, предъявляемые к крупным группам, в том что касается стратегий, процедур, методов работы и связей с штаб-квартирами, значительно отличаются от требований, предъявляемых к небольшим группам.

45. УСВН считает, что для обеспечения эффективности функционирования системы координаторов-резидентов в роли механизма связи все члены страновых групп должны в качестве элементов системы Организации Объединенных Наций принимать участие в осуществлении общего мандата, предоставленного Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом в области искоренения нищеты; кроме того, они должны участвовать в осуществлении конкретных мандатов их собственных исполнительных органов. Мандаты неизменно являются в целом сопоставимыми, однако бывают случаи, когда приоритеты и выделяемые для их реализации финансовые ресурсы вступают в противоречие. Одновременно несколько учреждений могут привлекаться к осуществлению проектов, связанных с улучшением состояния здравоохранения на страновом уровне (например, по созданию сельских медицинских центров или по проведению деятельности в интересах сокращения смертности но-

¹³ Указанный анализ был проведен в октябре 2004 года.

ворожденных), однако деятельность этих учреждений должна осуществляться с учетом общих целей и стратегий, с тем чтобы она была в наибольшей степени эффективной. УСВН отметило, что в одной стране в деятельности в одном секторе социального обслуживания принимают участие 11 учреждений. Об этой проблеме говорят ответы на проведенное УСВН обследование координаторов-резидентов. Треть опрошенных координаторов-резидентов указывает, что не существует какого-либо согласованного разделения труда между членами страновых групп в том, что касается деятельности по искоренению нищеты; четверть опрошенных сообщает о неоправданном дублировании усилий различных учреждений в стране. Например, координатор-резидент в одной из стран указывает, что существует дублирование в рамках проектов обеспечения благого управления, в которых принимают участие несколько учреждений, сотрудничающих с одними и теми же субнациональными подразделениями или правительственным учреждением. Укрепление координации и связей с подразделениями штаб-квартир, а также между этими подразделениями и их отделениями на местах способствовало бы смягчению остроты этих проблем за счет уменьшения неоправданного дублирования.

Е. Эффективные связи между штаб-квартирами и отделениями на местах должны подкрепляться четкими и систематически применяемыми методами управления, рабочими инструментами и стратегиями связи

Методы управления

46. Методы административного и кадрового управления необходимы для обеспечения эффективных связей. В настоящее время не все методы адекватно отражают связанные с координацией потребности многоуровневого функционирования. Респонденты проведенного УСВН обследования зачастую выражали обеспокоенность по поводу эффективности стратегий управления, включая отсутствие достаточной подготовки кадров. В настоящее время не существует какой-либо общесистемной программы подготовки кадров по вопросам методов и инструментов координации, в частности для сотрудников штаб-квартир¹⁴. Не предоставляется также никакого обучения, конкретно направленного на укрепление обмена знаниями между штаб-квартирами и отделениями на местах в том, что касается общей деятельности, связанной с проблематикой нищеты. В то же время УСВН отмечает, что Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций предлагает различные учебные программы, в том числе по вопросам совместного программирования, проведения общего анализа по стране и РПООНПР, а также проводит межучрежденческую имитационную игру, призванную способствовать укреплению координации деятельности различных учреждений. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития совместно с Колледжем персонала подготовила программу обучения членов страновых групп и региональных сотрудников по вопросам использования инструментов координации. Несмотря на это, большинство координаторов-резидентов сообщают, что надлежащего обучения они не

¹⁴ Хотя Управление людских ресурсов предлагает обучение по вопросам создания групп, такое обучение, как правило, проводится в отдельных производственных подразделениях одного и того же подразделения.

получают, в том числе по таким темам, как передовые методы работы. УСВН предлагает организовывать обучение для регионального персонала и для сотрудников страновых групп по типу обучения, организованного канцелярией Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, включающего в себя обучение по вопросам использования конкретных инструментов, создания групп и контроля качества.

47. Хотя административные инструменты должны способствовать укреплению связей между штаб-квартирами и отделениями на местах, они могут также вызывать и ослабление таких связей. УСВН отметило несколько примеров такого рода, в частности использование персоналом отделений на местах двух различных систем финансовой отчетности, что объясняется сотрудничеством на местном уровне различных учреждений, а также неспособностью руководителей на местах оперативно нанимать персонал для реагирования на гуманитарный кризис в силу чрезмерно затянутого процесса найма сотрудников, который осуществляется исключительно в штаб-квартире. Кроме того, нарушения деятельности на местах вызывались иногда задержками с получением бюджетных ассигнований из штаб-квартиры.

48. Наконец, что касается аттестации, то должна быть разработана система поощрений для развития взаимодействия, сотрудничества и совместной работы. Было высказано общее мнение о том, что всегда легче работать в отсутствие связей и координации и что согласованную систему Организации Объединенных Наций можно будет создать только при наличии серьезной системы аттестации в увязке с вопросом о сотрудничестве и взаимодействии. Руководство должно признать, что координация является трудоемким, но исключительно важным элементом рабочих обязанностей страновых представителей, и соответственно поощрять за осуществление соответствующих функций. Служебная аттестация отдельных сотрудников штаб-квартир и отделений на местах должна быть построена на последовательной и единообразной оценке и признании способности и готовности отдельных сотрудников эффективно трудиться в качестве полноценного члена трудового коллектива¹⁵. УСВН поддерживает комплексную систему подотчетности и служебной аттестации координаторов-резидентов и членов страновых групп, которая разрабатывается Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

Рабочие инструменты

49. Рабочие инструменты — это средства, при помощи которых поддерживаются связи, и УСВН отметило тенденцию полагаться на инструменты, которые требуют личного взаимодействия, такие, как совещания и практикумы, а не на системные инструменты, такие, как сети управления знаниями. В частности, большинство респондентов в рамках обследования УСВН сообщили, что совещания и практикумы дают наилучшие результаты. Однако, несмотря на это предпочтение, как правило, респонденты также отмечали, что именно совещания и практикумы больше всего нуждаются в улучшении. Это свидетельствует о необходимости разработки и распространения более эффективных протоколов совещаний.

¹⁵ Коллективная работа является одним из основных профессиональных показателей, предусмотренных нынешней системой служебной аттестации.

50. К числу других эффективных инструментов поддержания связей между штаб-квартирами и отделениями на местах, в частности, относятся совместная подготовка, общее планирование по программам и проведение миссий с участием ряда учреждений. Важно, чтобы совместная подготовка включала как директивные документы, так и тематические исследования для обеспечения учета мнений штаб-квартиры и отделений на местах. Хотя, как правило, совместное планирование программ осуществляется в рамках штаб-квартир и отделений на местах, между этими двумя уровнями оно распространено в меньшей степени. По мнению УСВН, более широкие консультации по будущим программам работы позволят укрепить связи; например, такие консультации могли бы проводиться между подразделениями Департамента по экономическим и социальным вопросам и подразделениями региональных комиссий, которые занимаются аналогичными вопросами.

Стратегии в области коммуникации

51. Эффективные стратегии в области коммуникации предоставляют возможность для институционализации связей, с тем чтобы сократить зависимость от личных связей. УСВН отметило, что в настоящее время существует мало общесистемных информационных сетей, за исключением таких областей, как гуманитарная помощь; на выездном совещании Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в октябре 2004 года старшие руководители признали, что такие системы имеют важное значение для укрепления общесистемного скоординированного участия и поддержки. Другая общая проблема, отмеченная УСВН, касается информационной перегрузки: необходимо обеспечить равновесие между слишком большим и слишком маленьким объемом информации путем применения более стратегического подхода и определения приоритетности при обмене информацией.

52. В настоящее время ограничения отмечаются в процессах связи штаб-квартир и отделений на местах. На уровне штаб-квартиры Департамент общественной информации занимается вопросами связи с внешней аудиторией, однако стратегии для внутренней коммуникации, которые конкретно касаются функций штаб-квартиры/отделений на местах, практически отсутствуют. УСВН также отметило, что канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития приступила к разработке своей собственной стратегии в области коммуникации только в 2004 году. На местах координаторы отвечают за координацию деятельности в области коммуникации с учетом приоритетов, определенных в штаб-квартирах. Все новые координаторы-резиденты проходят однодневную подготовку по вопросам развития коммуникационных навыков в ходе практикума, посвященного введению в курс дела; однако за рамками этого поддержка носит более ограниченный характер. Сотрудники на местах также заявили о неадекватности отзывов штаб-квартир по отчетам о деятельности на местах.

53. Важное значение для коммуникации имеет распространение передовых методов. Существующие организационные механизмы обратной связи по накопленному опыту ограничены, при этом каждое учреждение применяет свой собственный подход. Что касается ликвидации нищеты, то распространение передовых методов имеет особое значение с учетом большого числа научных исследований по вопросам нищеты. Это подчеркивает необходимость эффективного распространения информации в целях пропаганды обоснованных ре-

шений и выявления неудачных стратегий. В настоящее время ПРООН является основным подразделением Организации Объединенных Наций, отвечающим за распространение передовых методов по вопросам ликвидации нищеты. Региональные отделения, включая региональные комиссии, также должны в полной мере реализовать их потенциал в деле распространения передовых методов региональной деятельности по вопросам ликвидации нищеты при помощи их веб-сайтов и публикаций.

Е. Использование передовых методов позволяет устранить слабые места в связях между штаб-квартирами и отделениями на местах

54. УСВН считает, что использование передовых методов связи способствует координации, сотрудничеству и взаимодействию между штаб-квартирами, региональными отделениями и отделениями на местах и позволяет задействовать коллективный потенциал Организации в целях развития успешных мероприятий по ликвидации нищеты. УСВН определило, что к числу факторов, содействующих налаживанию прочных связей, относятся: надлежащая коммуникация; постоянная обратная связь; систематический обмен информацией, научными исследованиями и данными; комбинирование личных и организационных сетей; общее понимание целей, приоритетов и стратегий; и взаимное доверие. УСВН приняло к сведению ряд существующих передовых методов налаживания эффективных связей.

Использование сетей управления знаниями для передачи руководящих принципов, знаний и практического опыта между штаб-квартирами и отделениями на местах

55. Сети управления знаниями позволили существенно укрепить связи между штаб-квартирами и отделениями на местах. В частности, ПРООН поддерживает большое число сетей управления знаниями на основе шести групп профессионалов¹⁶. Огромнейшее значение для ликвидации нищеты имеет Сеть целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (Сеть ЦРДТ), открытая для всех участников, и сеть по вопросам нищеты, доступная только для сотрудников ПРООН. Что касается управления знаниями, то, как правило, признается, что деятельность этих сетей должна проходить с участием и под управлением посредника. Полезность сетей также зависит от своевременности ответов. Недавно Сеть ЦРДТ использовалась сотрудниками Международной организации труда в Шри-Ланке в связи с цунами в Южной Азии. Спустя два дня после направления просьбы о предоставлении информации, касающейся проведения оперативной оценки потребностей, было получено 12 ответов с предложениями относительно конкретных исследований, методологий и инструментов.

56. Электронные сети могут использоваться для обмена знаниями и опытом, для разработки и распространения политики и руководящих принципов и для получения мнений экспертов. Два последних примера свидетельствуют об эффективном использовании этих сетей. Во-первых, после выпуска проекта док-

¹⁶ В ПРООН термин «группа профессионалов» относится к общей тематической области, такой, как нищета, в рамках которой задействовано несколько субъектов.

лада о Проекте тысячелетия, посвященного достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в 2004 году было начато обсуждение вопросов, касавшихся сети по вопросам борьбы с нищетой, с уделением основного внимания вкладу ПРООН в разработку основывающихся на целях в области развития стратегий сокращения масштабов нищеты. Во-вторых, Бюро ПРООН по политике в области развития приступило к проведению обсуждений, посвященных сети ЦРДТ, в целях обмена конкретным практическим опытом об инициативах по реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местах и выявления недостатков для дальнейшего изучения. В начале обсуждений было заявлено, что их результаты послужат руководством для реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне с учетом откликов штаб-квартир и отделений на местах.

57. УСВН осознает, что сети управления знаниями имеют свои пределы. Один из них связан с языковым фактором, который может ограничивать участие¹⁷. Другой связан с тем, что сети не являются окончательным источником информации по возникающим вопросам. Кроме того, массовый поток посланий из большого числа источников может быть настолько велик, что подписчики не читают их, что свидетельствует о необходимости более стратегического подхода к структурированному обмену знаниями. Возможно, самое важное то, что необходимо расширить доступ к сетям. В настоящее время приблизительно 60 процентов подписчиков Сети ЦРДТ — это сотрудники ПРООН (большинство из них — на местах), а остальная часть представляет приблизительно 55 различных подразделений Организации Объединенных Наций, а также других групп. На основе результатов обследования УСВН можно сделать вывод о том, что сотрудники на местах в большей степени, чем сотрудники штаб-квартиры полагаются на использование сетей управления знаниями в качестве инструмента налаживания связей.

Формирование межучрежденческих партнерств и поощрение регулярно функционирующих сетей и консультаций по аспектам нищеты

58. Межучрежденческие партнерские отношения могут быть одним из успешных инструментов объединения практического и теоретического опыта и ресурсов по вопросам ликвидации нищеты на уровне штаб-квартир и на местах. УСВН отметило ряд таких примеров, которые важны тем, что они основываются на тематических аспектах нищеты, а не на индивидуальных проектах и охватывают штаб-квартиры, региональные и местные подразделения. Группа Рио по статистике нищеты (техническим секретариатом которой является ЭКЛАК) представляет собой межучрежденческую группу, которая позволяет обобщать опыт и вопросы различных организаций, занимающихся определением, толкованием и применением статистических данных о нищете. Глобальное партнерство по восстановлению лесных ландшафтов является межучрежденческим партнерством, обобщающим широкий спектр практического опыта и подходов к вопросам рационального лесопользования. Среди его партнеров — секретариат Форума Организации Объединенных Наций по лесам в Департаменте по экономическим и социальным вопросам и Продовольственная и сель-

¹⁷ Как сеть по борьбе с нищетой, так и Сеть ЦРДТ обеспечивают письменный перевод сводных ответов.

скохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО); один из его проектов в Сенегале предусматривал участие группы деревенских женщин, занимавшихся восстановлением подвергшейся деградации окружающей среды и повышением в результате этого уровня их жизни. Это партнерство отражает эффективное сотрудничество между одним из подразделений, не представленных на местах (Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФЛООН)) и другим учреждением, располагающим отделениями на местах (ФАО). ФАО также сотрудничало с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Международным центром по сельскому хозяйству в тропических зонах в связи с реализацией инициативы по картированию нищеты, которая позволяет подготавливать и использовать карты районов нищеты. Наконец, Центр Организации Объединенных Наций по водным ресурсам является общесистемным межучрежденческим механизмом Организации Объединенных Наций для выполнения и реализации касающихся водных ресурсов решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Центр Организации Объединенных Наций по водным ресурсам действует на глобальном, региональном и страновом уровнях для обеспечения последовательности и интеграции деятельности учреждений-членов.

59. Организуемые на регулярной основе сети и консультации между учреждениями, охватывающие штаб-квартиры и отделения на местах, также позволяют налаживать прочные связи. Например, Департамент по экономическим и социальным вопросам на регулярной основе сотрудничает с ЮНЕП, ООН-Хабитат и ПРООН по вопросам подготовки к совещаниям Комиссии по устойчивому развитию. Эти консультации обеспечивают важный вклад в рассмотрение вопросов окружающей среды, населенных пунктов и других проблем устойчивого развития. Департамент также на регулярной основе консультируется с ООН-Хабитат и Международной организацией труда по вопросам трудоустройства молодежи, которое также имеет большое значение для искоренения нищеты.

Использование веб-сайтов и других электронных форумов для распространения передовых методов и накопленного опыта по вопросам проведения мероприятий по искоренению нищеты на уровне штаб-квартир и отделений на местах

60. Веб-сайты обладают потенциалом для эффективного распространения знаний и передовых методов в штаб-квартирах и на местах и между ними, и, как правило, учреждения используют свои соответствующие внутренние сети в качестве дополнительного средства обеспечения связи между штаб-квартирами и отделениями на местах. УСВН выделило три веб-сайта в качестве надлежащих примеров средств для проведения мероприятий в целях искоренения нищеты¹⁸. Первый — это веб-сайт Отдела устойчивого развития Департамента по экономическим и социальным вопросам, который был рассмотрен в докладе УСВН, опубликованном в 2004 году, в котором УСВН заявило, что веб-сайт является комплексным, легким в использовании, содержит текущую информацию и пользователи высоко оценивают его (E/AC.51/2004/4, пункт 24). Второй веб-

¹⁸ Веб-сайты других программ также имеют важное значение для решения проблем, касающихся нищеты. Три веб-сайта, рассматриваемые в настоящем докладе, — это: <http://www.un.org/esa/sustdev>, <http://unstats.un.org> и <http://www.undg.org>.

сайт разработан Статистическим отделом Департамента и включает базу данных о показателях тысячелетия и соответствующие публикации по вопросам, касающимся статистики нищеты. Третий веб-сайт — это веб-сайт Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, который, среди прочего, включает полезную информацию о рабочих инструментах, публикациях и передовых методах.

61. Региональные комиссии также имеют свои веб-сайты. Их обзор свидетельствует о различиях в том, что касается легкости их использования, содержания, ограничений на поиск в сети (языковых и технических) и контактной информации, а также в том, что касается наличия статистической информации. Только один веб-сайт содержал конкретную информацию о передовых методах по вопросам искоренения нищеты. Несмотря на эти различия, данные веб-сайты могут использоваться для пропаганды региональных публикаций по вопросам нищеты, а также передовых методов региональной деятельности по искоренению нищеты.

62. Для обмена информацией о мероприятиях по искоренению нищеты используются и другие электронные форумы. Недавно ПРООН создала электронный форум «Практикум по вопросам сокращения масштабов нищеты», содержащий справочные материалы, информацию о накопленном опыте, инструментах и исследованиях по вопросам нищеты. Этот форум доступен только через интранет ПРООН. Кроме того, недавно региональные комиссии учредили веб-совет для укрепления межрегионального сотрудничества и предоставления необходимых инструментов для более эффективного обмена информацией о программах, проектах и мероприятиях, представляющих общий интерес. В частности, в настоящее время обсуждаются такие вопросы, как рациональное водопользование и торговля. Однако этот веб-совет доступен только для сотрудников региональных комиссий. Кроме того, Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам недавно создал веб-сайт по вопросам социально-экономического развития, включающий 11 тематических групп.

Укрепление системы координаторов-резидентов в целях повышения эффективности связей со штаб-квартирами

63. Широко признается, что необходимо укрепить систему координаторов-резидентов. Система Организации Объединенных Наций будет иметь больший авторитет в глазах правительств и доноров, если она будет рассматриваться в качестве выступающей и действующей последовательно в рамках укрепленной системы координаторов-резидентов. Для этого страновые группы должны получить адекватные ресурсы для кадровой поддержки общих инициатив и действий, обеспечения доступа к знаниям и практическому опыту и подготовки по вопросам межличностного общения и коммуникации. Канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития реализует ряд инициатив по укреплению системы координаторов-резидентов. Они включают совершенствование процессов отбора и оценки деятельности координаторов-резидентов и страновых групп, пересмотр служебных обязанностей координаторов-резидентов с учетом общесистемной задачи представления всей организации и увеличение обязанностей координаторов-резидентов по программным вопросам, включая полномочия на разработку и осуществление РПООНПР. УСВН отмечает, что любые инициативы по укреплению системы координато-

ров-резидентов должны быть также направлены на укрепление потенциала для обеспечения эффективной связи с подразделениями штаб-квартир.

Содействие применению передовых методов страновых групп для связи со штаб-квартирами

64. УСВН отметило ряд передовых методов нескольких страновых групп в области более последовательной совместной работы и поддержания связи со штаб-квартирами. К их числу относятся организация хорошо подготовленных и распланированных ежемесячных совещаний страновых групп, проведение при соответствующей поддержке выездных совещаний групп вне районов их деятельности и участие в совместном программировании — направления, которые позволят улучшить обмен знаниями и укрепить моральный дух. Особо следует отметить ориентацию программ работы страновых групп на достижение целей РПООНПР на основе создания межучрежденческих рабочих групп по тематическим вопросам, таких, как гендерная проблематика и охрана здоровья (прежде всего в контексте оценок потребностей, касающихся целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия). Еще один пример передовых методов связан с укреплением рабочих отношений между страновыми группами и донорами, например в форме создания групп помощи донорам.

65. УСВН отметило, что приверженность совместной работе и общее видение задачи и цели значительно улучшают координацию деятельности страновых групп. Соответствующие условия зависят от руководящих качеств координатора-резидента, стремления членов группы быть частью партнерства и их способности мыслить и работать за рамками учреждения. Хотя многого можно добиться за счет использования надлежаще функционирующих и мотивированных страновых групп, члены которых хорошо сотрудничают и взаимодействуют, также важно, чтобы страновые группы получали руководство и помощь со стороны штаб-квартир в форме основной и скоординированной программной и административной поддержки.

V. Выводы и рекомендации

66. **Приняв Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, государства — члены Организации Объединенных Наций обязались бороться с нищетой. С учетом ее многогранного характера проблема нищеты должна решаться с использованием комплексного, межсекторального и скоординированного подхода, одним из важных компонентов которого являются эффективные связи между штаб-квартирами и отделениями на местах. Необходимо в полной мере задействовать взаимодополняющие нормативные, аналитические и оперативные функции парадигмы «штаб-квартиры — отделения на местах», с тем чтобы наилучшим образом использовать совокупный практический опыт и знания системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, следует также проводить периодические оценки в целях поиска путей улучшения этих связей.**

67. **Существующая сложная система связей не обеспечивает эффективного и действенного сотрудничества между штаб-квартирами и отделениями на местах. Это обусловлено целым рядом факторов: широким разнообра-**

зием мандатов, перспектив, функций и мероприятий, касающихся ликвидации нищеты; отношениями, которые зачастую зависят от личных связей и частных договоренностей; и такими структурами связи, которые носят многогранный и разноплановый характер. Одна из самых главных задач, касающихся связей между штаб-квартирами и отделениями на местах, обусловлена отсутствием отделений на местах у ряда учреждений, занимающихся вопросами нищеты, и необходимостью более полно информировать сотрудников на местах о мероприятиях, знаниях и практическом опыте этих учреждений.

68. Эффективность связей также зависит от координации деятельности на уровне штаб-квартир и на местах, а также наличия комплексных региональных структур. На уровне штаб-квартир как межучрежденческая, так и внутриучрежденческая координация должны обеспечить передачу на места общей стратегии и программы действий по искоренению нищеты. На региональном уровне следует активизировать усилия для полной интеграции региональных отделений, в частности региональных комиссий, в мероприятия по искоренению нищеты. На местах следует укрепить потенциал системы координаторов-резидентов не только для координации мероприятий странового уровня, но и для эффективной координации усилий со штаб-квартирами. Связи также должны опираться на управленческую практику и рабочие инструменты, которые поощряют взаимодействие, сотрудничество и совместные мероприятия.

69. Ряд передовых методов в области поддержания связей между штаб-квартирами и отделениями на местах содействуют успешному проведению работы по искоренению нищеты. К их числу относятся эффективное использование сетей управления знаниями, формирование межучрежденческих партнерств по тематическим аспектам нищеты, создание информативных веб-сайтов и других электронных форумов и надежная система координаторов-резидентов и страновых групп, которые содействуют эффективной координации деятельности с подразделениями штаб-квартир.

70. На своей сорок четвертой сессии Комитет по программе и координации предложил УСВН включать в будущие углубленные и тематические оценки «краткий раздел по вопросам, для решения которых было бы полезно межправительственное руководство и последующие меры со стороны Комитета или других соответствующих межправительственных органов»¹⁹. Рассматривая представленные ниже рекомендации, Комитет может пожелать изучить способы поощрения и укрепления общесистемной координации по вопросам искоренения нищеты с уделением особого внимания оперативным аспектам связей между штаб-квартирами и отделениями на местах. Это имеет особое значение с учетом запланированного на сентябрь 2005 года Саммита тысячелетия.

71. На основе этих выводов УСВН представляет следующие девять рекомендаций, излагаемые ниже. Эти рекомендации дополняют те рекомендации, которые были приняты Генеральной Ассамблеей в резолюции 59/250 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной

¹⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 16 (A/59/16), пункт 383.*

деятельности в целях развития, и программу работы и текущие инициативы Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Учитывая призыв повышать согласованность деятельности в Организации Объединенных Наций и тот факт, что ни одно подразделение Организации не может работать в изоляции, ряд рекомендаций требуют принятия общесистемных мер.

A. Межучрежденческая координация

Рекомендация 1

Укрепить взаимодействие межучрежденческих координационных органов

72. Генеральному секретарю следует учредить рабочую группу для рассмотрения соответствующих функций, обязанностей и вклада Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам, а также принять практические меры по укреплению их координации и взаимодействия по общим вопросам политики, которые касаются искоренения нищеты, в целях сплочения системы Организации Объединенных Наций в аналитическом и оперативном планах. УСВН с удовлетворением отмечает предложение Председателя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, направленное Председателю Комитета высокого уровня по программам Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, принять участие в совещаниях Исполнительного комитета Группы, а также создание целевой группы для анализа последствий резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи в целях поиска конкретных путей обеспечения взаимодополняющего характера работы Комитета и Группы.

B. Обмен информацией

Рекомендация 2

Принять более структурированный, скоординированный и стратегический подход к использованию систем общесистемного управления знаниями

73. Сети управления знаниями должны эффективно использоваться для улучшения обмена информацией и практическим опытом в Организации Объединенных Наций. Двумя способами обеспечения этого являются расширение членства существующих сетей и создание новых общесистемных сообществ экспертов по проблемам искоренения нищеты. В частности, сеть по вопросам нищеты, в настоящее время функционирующую под эгидой ПРООН, следует открыть для всех сотрудников, занимающихся проблемами нищеты в системе Организации Объединенных Наций. Циркулирующая по сетям информация должна группироваться по приоритетам в целях предупреждения информационной перегрузки пользователей. Этого можно было бы добиться за счет консолидации существующих сетей, а также создания единой группы пользователей, объединенных членством в посвященных схожей проблематике сетях. По мнению УСВН, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития в консультации с ПРООН и Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций лучше всего подходит для руково-

дства этим процессом. В ходе этой деятельности следует учитывать текущую работу Совета и Сети информационно-коммуникационной технологии (ИКТ) по разработке общесистемной стратегии обмена знаниями.

Рекомендация 3

Улучшить информированность страновых отделений о работе подразделений Секретариата, слабо представленных на страновом уровне или не представленных совсем

74. Рекомендуются, чтобы:

а) Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития в консультации с Комитетом высокого уровня по программам Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (который на регулярной основе рассматривает вопросы информирования страновых отделений и содействия обмену информацией между штаб-квартирами и региональными отделениями в рамках его программы работы), должна определить, как лучше информировать страновые группы о мероприятиях учреждений-нерезидентов, практический опыт и сравнительные преимущества которых имеют важное значение для реализации национальных приоритетов в области искоренения нищеты, и как активизировать сотрудничество между страновыми группами и этими учреждениями, в том числе при помощи межучрежденческих партнерств и работы по совместным проектам и программам. Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития также следует рассмотреть вопрос о том, каковы перспективы привлечения страновыми группами национальных комиссий и других национальных структур к подготовке общего анализа по стране и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития;

б) Департамент по экономическим и социальным вопросам рассмотрел практические пути информирования страновых отделений о мероприятиях по проблематике нищеты, в том числе при помощи стратегических полевых миссий и периодических бюллетеней, адресованных страновым группам.

Рекомендация 4

Создать механизмы для регулярного обмена информацией между региональными комиссиями и страновыми отделениями

75. Региональным комиссиям следует укреплять имеющийся потенциал для систематического информирования страновых отделений и взаимодействия с ними по вопросам, представляющим взаимный интерес в том, что касается мероприятий по искоренению нищеты, и разработать четкие руководящие принципы осуществления такого обмена. Это может включать публикацию на регулярной основе бюллетеней, электронных бюллетеней, проведение брифингов со страновыми группами в их соответствующих регионах и/или участие в процессах ОАС и РПООНПР. Региональным комиссиям также следует рассмотреть вопрос о том, каким образом улучшить их веб-сайты в качестве платформы для обмена информацией о передовых методах региональной деятельности и накопленным опытом. Нью-Йоркское отделение связи с региональными комиссиями должно выступать координатором соответствующей деятельности.

Рекомендация 5

Провести обзор управленческих и административных процедур для повышения эффективности связей

76. Комитету высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций следует возглавить работу по подготовке руководящих принципов для департаментов Секретариата для обзора их управленческих и административных процедур с целью обеспечить, чтобы они не препятствовали связям между штаб-квартирами и отделениями на местах.

В целом, в ходе обзора следует проанализировать структуру связей для обеспечения четкой и последовательной связи по линии «штаб-квартиры — отделения на местах». На рабочем уровне обзор должен включать оценку процессов планирования работы, отношений подотчетности, бюджетных протоколов и методов кадровой работы.

С. Методы управления

Рекомендация 6

Организовать общесистемную подготовку по общим методам и инструментам координации и по тематическим проблемам нищеты

77. Рекомендуются, чтобы:

а) Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Советом управляющих Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций возглавил работу по обеспечению общесистемной подготовки, которая включает методы и инструменты, позволяющие обеспечить эффективную координацию с учетом потребностей межучрежденческого взаимодействия и коммуникации. Подготовка, проводимая Колледжем персонала, а также подготовка сотрудников страновых групп и региональных отделений по вопросам координации, проводимая в настоящее время канцелярией Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, может быть рассмотрена на предмет распространения на систему в целом и особенно на предмет охвата сотрудников штаб-квартир и отделений на местах. Подготовка должна обеспечивать распространение общих протоколов проведения совещаний и телеконференций, с тем чтобы они стали более эффективными инструментами связи;

б) рассмотреть также вопрос об общесистемной подготовке по тематике искоренения нищеты в целях привлечения сотрудников штаб-квартир и отделений на местах для обмена информацией о передовых методах работы и повышения информированности о том, как их работа вписывается в общую деятельность системы Организации Объединенных Наций по искоренению нищеты.

Рекомендация 7**Учитывать вопросы координации и взаимодействия в ходе служебной аттестации и в мерах поощрения**

78. Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций должен поощрять и координировать усилия департаментов Секретариата по систематическому и последовательному учету должностных функций, связанных с координацией и взаимодействием применительно ко всем сотрудникам, выходящих за рамки более общих должностных функций, связанных с «созданием партнерств» и «коммуникацией», в рамках систем индивидуальной служебной аттестации, в том числе путем разработки общих показателей успеха.

Также следует рассмотреть вопрос о мерах поощрения за работу в рамках совместных мероприятий.

Рекомендация 8**Поощрять практику обмена сотрудниками между штаб-квартирами и отделениями на местах**

79. Комитету высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует поощрять обмен сотрудниками между штаб-квартирами и отделениями на местах в целях стимулирования процесса освоения и осознания их взаимодополняющих задач и функций. УСВН отмечает, что в апреле 2004 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил программное заявление по вопросам мобильности сотрудников, в котором говорится, что административные руководители будут активно поощрять межучрежденческую мобильность.

D. Система координаторов-резидентов**Рекомендация 9****Продолжать укреплять возможности системы координаторов-резидентов в качестве инструмента поддержания связей**

80. УСВН полностью поддерживает предпринимаемые в последнее время канцелярией Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития усилия в направлении укрепления системы координаторов-резидентов и возможностей отделений координаторов-резидентов в целях эффективного обеспечения координации и согласования различных мероприятий системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. УСВН принимает к сведению резолюцию 59/250 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея настоятельно призвала общую систему Организации Объединенных Наций оказывать дальнейшую финансовую, техническую и организационную поддержку системе координаторов-резидентов. В рамках ее усилий по укреплению системы координаторов-резидентов Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует уделять особое внимание возможностям системы координаторов-резидентов по обеспечению эффективных связей с подразделениями штаб-квартир и информировать Координационный совет руководителей

системы Организации Объединенных Наций о результатах соответствующей деятельности.

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