



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
11 May 2007
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестьдесят вторая сессия
Пункт 61(b) первоначального перечня*
Оперативная деятельность в целях развития:
трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в
области оперативной деятельности в целях
развития в рамках системы Организации
Объединенных Наций**

**Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2007 года
Женева, 2–27 июля 2007 года
Пункт 3(a) предварительной повестки дня**
Оперативная деятельность Организации
Объединенных Наций в области
международного сотрудничества в целях
развития: последующие меры в связи с
директивными рекомендациями Генеральной
Ассамблеи и Совета**

**Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в
области оперативной деятельности системы развития
Организации Объединенных Наций**

Доклад Генерального секретаря***

Резюме

В настоящем докладе содержится обзор осуществляемой в рамках Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития, которая анализируется на предмет ее соответствия ожиданиям государств-членов, выраженным в резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи и в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года.

Необходимо, чтобы оперативная деятельность в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций гибко реагировала на потребности стран-получателей помощи в области развития и соответствовала их собственным стратегиям и приоритетам в этой области.

* A/62/50.

** E/2007/100.

*** Представление настоящего доклада было задержано в связи с необходимостью проведения обстоятельных консультаций с различными организациями.



Основополагающие принципы оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций вытекают из ее универсальности, добровольности и безвозмездного характера, а также ее нейтральности и многосторонности. Поэтому оперативная деятельность тесно связана с директивными мандатами и функциями, определенными системой Организации Объединенных Наций.

Знания, специалисты и ресурсы, предоставляемые странам-членам по линии порядка 40 фондов, программ, учреждений и других подразделений системы развития Организации Объединенных Наций, не имеют себе равных по качественным и количественным характеристикам. Разнообразие этих ресурсов является богатым источником возможностей для стран осуществления программ. За счет усилий по использованию кумулятивного эффекта от этой деятельности и ее взаимодополняющего характера и недопущению дублирования и пробелов возможно еще более повысить отдачу от ресурсов, имеющихся для этих стран.

Нынешняя конфигурация присутствия системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне не позволяет развивающимся странам иметь оптимальный доступ ко всем предназначенным для целей развития ресурсам Организации Объединенных Наций, включая ресурсы специализированных учреждений и других глобальных и региональных структур. В настоящее время прилагаются особые усилия для обеспечения того, чтобы система координаторов-резидентов и механизмы общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития стали более открытыми для участия не представленных на страновом уровне учреждений, включая специализированные учреждения и другие глобальные и региональные структуры.

Трудные задачи сохраняются в деле повышения согласованности и эффективности деятельности системы развития Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе описываются и анализируются связанные с этим текущие процессы и намечающиеся результаты.

В докладе также рассматривается вопрос об адекватности финансирования оперативной деятельности в целях развития и нынешних методах ее финансирования, включая новаторские инициативы, разработанные в ряде фондов, программ и учреждений для повышения предсказуемости и надежности поступления ресурсов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	4
II. Роль осуществляемой системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития в современных условиях в мире	8–17	6
III. Финансирование оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций	18–45	8
IV. Вклад оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в наращивание национального потенциала и повышение эффективности усилий в области развития	46–99	16
A. Наращивание потенциала	46–64	16
B. Сотрудничество Юг-Юг и наращивание национального потенциала	65–71	21
C. Всесторонний учет гендерной проблематики	72–84	23
D. Переход от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития	85–99	27
V. Совершенствование функционирования системы развития Организации Объединенных Наций	100–159	30
A. Слаженность, актуальность и эффективность	100–119	30
B. Региональные аспекты	120–126	37
C. Операционные издержки и эффективность	127–136	39
D. Потенциал системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне	137–146	43
E. Оценка оперативной деятельности в целях развития	147–159	45

I. Введение

1. В настоящем докладе рассматривается ход осуществления резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи после проведения трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций¹. В нем также учтены положения резолюции 2006/14 Экономического и Социального Совета. После рассмотрения настоящего доклада Советом Генеральный секретарь представит Ассамблее стратегические рекомендации на основе результатов проведенных Советом обсуждений. Эти рекомендации будут рассматриваться в ходе шестидесятой второй сессии Ассамблеи, которая состоится в 2007 году.

2. Основное внимание в настоящем докладе уделяется оценке того, в какой мере и каким образом система Организации Объединенных Наций обеспечивает эффективную и действенную поддержку развивающимся странам для обеспечения им возможности осуществления их национальных стратегий и развития и достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия, в контексте их национальных приоритетов в области развития. Осуществляемая системой Организации Объединенных Наций оперативная деятельность в целях развития оценивается и анализируется на основе ее влияния на способность стран-получателей помощи решать задачи искоренения нищеты, обеспечения поступательного экономического роста и достижения устойчивого развития.

3. При проведении в настоящем докладе оценки значимости, эффективности и результативности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и отдачи от нее, а также устойчивости ее результатов в качестве критериев используются цели, нормы и стандарты, согласованные Генеральной Ассамблеей. В рамках оценки учитывается Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года и решения ранее проведенных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, а также изменяющиеся условия осуществления международного сотрудничества в целях развития.

4. В контексте последующей деятельности по итогам Всемирного саммита 2005 года Генеральный секретарь создал Группу высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде. Доклад этой группы, озаглавленный «Единство действий» (A/61/583), был представлен Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее для рассмотрения государствами-членами в ноябре 2006 года. Некоторые из рекомендаций Группы имеют отношение к последующей деятельности по осуществлению резолюции 59/250 Ассамблеи².

5. Содержащийся в настоящем докладе анализ основан на целом ряде материалов. Они включают углубленные исследования по отдельным ключевым вопросам; обзор оценок, проведенных фондами, программами и учреждениями, и метаанализ, проведенный Группой Организации Объединенных Наций по во-

¹ Настоящий доклад следует рассматривать совместно с докладом Генерального секретаря о всеобъемлющем статистическом анализе финансирования оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (A/62/74-E/2007/54).

² См. A/61/583. В апреле 2007 года Генеральный секретарь информировал государства-члены о своих соображениях в связи с этим докладом в документе A/61/836.

просам оценки; материалы полевых миссий; вопросники; а также информацию и документацию, поступившую от подразделений системы Организации Объединенных Наций. Консультации по вопросам существа были проведены с государствами-членами, представителями гражданского общества, включая неправительственные организации на страновом уровне, и межучрежденческими органами системы Организации Объединенных Наций, такими, как Комитет высокого уровня по программам Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. Кроме того, многочисленные консультации были проведены в индивидуальном порядке со специализированными учреждениями, региональными комиссиями и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций. В практикуме, организованном в марте 2007 года для обсуждения предварительных результатов анализа, приняли участие представители правительств ряда государств-членов и представители подразделений системы Организации Объединенных Наций.

6. Главы настоящего доклада посвящены отдельным крупным темам. Глава I содержит введение, а в главе II рассматривается роль оперативной деятельности в современных условиях в мире. Глава III посвящена тенденциям в области финансирования оперативной деятельности с уделением основного внимания новой практике, призванной сделать финансирование более предсказуемым и надежным и способствующим более эффективному осуществлению мандатов подразделений системы Организации Объединенных Наций. В главе IV сообщается о вкладе оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в наращивание национального потенциала и повышение эффективности деятельности в области развития. В ней также рассматриваются такие вопросы, как роль системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве Юг-Юг, всестороннем учете гендерной проблематики и обеспечении перехода от оказания чрезвычайной помощи к развитию. В главе V анализируются сдвиги в функционировании системы развития Организации Объединенных Наций и вопросы, связанные с согласованностью и значимостью деятельности (включая отношения с бреттон-вудскими учреждениями), региональными аспектами, операционными издержками и эффективностью, потенциалом системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и оценкой оперативной деятельности в целях развития.

7. Порядок осуществления системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития на страновом уровне в значительной мере определяется директивами руководящих органов отдельных подразделений системы. В то время как руководство фондами и программами осуществляют исполнительные советы, подотчетные Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, специализированные и бреттон-вудские учреждения имеют независимые структуры управления. Директивные указания этих руководящих органов по отдельным жизненно важным вопросам развития могут не быть полностью последовательными и согласованными. Хотя в настоящем докладе этот аспект не рассматривается исчерпывающим образом, он представляет собой один из важных факторов, который Совету и Ассамблее необходимо учитывать при общем обсуждении направлений дальнейшей деятельности.

II. Роль осуществляемой системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития в современных условиях в мире

1. Глобальная повестка дня в области развития и роль системы Организации Объединенных Наций

8. С учетом решений Саммита тысячелетия 2000 года на Всемирном саммите 2005 года было подтверждено, что развитие, наряду с миром и безопасностью и правами человека, является одной из тех опор, на которых покоится система Организации Объединенных Наций. Саммит придал новый импульс реализации далеко идущей концепции видения будущего человечества, содержащейся в принятой в 2000 году Декларации тысячелетия. Руководители государств подтвердили свою приверженность делу искоренения нищеты и содействия поступательному экономическому росту и устойчивому развитию. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года особо отмечалось, что каждая страна должна нести главную ответственность за собственное развитие. Усилия развивающихся стран необходимо поддерживать за счет существенного увеличения объема помощи.

9. Одна из ключевых мыслей, прозвучавших на Всемирном саммите 2005 года, заключалась в том, что необходимо продвинуться вперед в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Эти цели, провозглашенные на Саммите тысячелетия в 2000 году, подлежат достижению во всех странах мира к 2015 году. По прошествии половины этого 15-летнего периода прогресс в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, по-прежнему неодинаков применительно к отдельным целям и странам и в целом неудовлетворителен. В условиях усиления взаимозависимости в мире сохраняется и усугубляется социальное и экономическое неравенство. Многие развивающиеся страны по-прежнему не в состоянии обеспечить развитие производственных секторов своей экономики и участвовать в процессе глобализации и извлекать из него выгоды. Прогресс в деле искоренения нищеты достигается медленно и неравномерно. Ухудшение состояния окружающей среды усиливает уязвимость находящихся в неблагоприятном положении групп населения и снижает отдачу от процесса развития.

10. В ходе Всемирного саммита 2005 года руководители стран мира подтвердили свое обязательство обеспечивать, чтобы основные горизонтальные темы, такие, как устойчивое развитие, права человека и гендерная проблематика, учитывались при принятии решений в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

2. Тенденции в области сотрудничества в целях развития

11. За время, прошедшее после проведения в 2004 году трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, в условиях глобализации многие страны получили еще более широкий доступ к информации, знаниям, финансовым ресурсам и инвестициям, что сказалось на роли и относительной важности официальной помощи в целях развития и оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. На первый план резко выдвинулись три подле-

жащих учету момента: а) невозможность рассматривать вопрос об официальной помощи в целях развития и ее роли и динамике отдельно от более широкого вопроса доступа стран к рынкам капитала, льготному финансированию и другим финансовым ресурсам, а также от вопросов торговли и прямых иностранных инвестиций; б) важность существенного повышения скоординированности усилий в области сотрудничества в целях развития; а также с) все более насущная необходимость обеспечения того, чтобы помощь в целях развития в большей мере соответствовала потребностям и приоритетам стран осуществления программ и соотносилась с ними.

12. В 2006 году объем официальной помощи в целях развития снизился до 0,3 процента валового национального дохода стран — членов Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР/ОЭСР) с 0,33 процента в 2005 году (что было главным образом обусловлено произведенным в 2005 году списанием крупной суммы задолженности), в то время как в 2004 году он составлял 0,26 процента. В целом прогнозируемый на 2006–2010 годы объем официальной помощи в целях развития по-прежнему намного ниже расчетного уровня в 150 млрд. долл. США, который считается необходимым для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Наряду с этим существуют опасения того, что отсутствие прогресса на Дохинском раунде торговых переговоров, результаты которого способны обеспечить развивающимся странам более крупные и более долгосрочные выгоды, ограничит отдачу от этого раунда для процесса развития.

13. На основе принципов, установленных на Монтеррейской конференции, между правительствами стран-доноров и стран-получателей помощи формируется все более широкий консенсус относительно повышения результативности помощи с точки зрения развития и обеспечения взаимной подотчетности за достижение результатов. Этот процесс особенно ускорился вследствие проведения Римского форума высокого уровня по вопросам согласования и Парижского форума высокого уровня по вопросам совместного продвижения к повышению эффективности внешней помощи. На Всемирном саммите 2005 года руководители стран мира приветствовали Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи как часть усилий по повышению качества такой помощи и увеличению отдачи от нее. Принцип национальной ответственности и упрощения и согласования процедур сотрудничества в контексте единого обеспечиваемого под руководством самих стран процесса развития вполне сложился.

14. Одной из характерных черт сотрудничества в целях развития сегодня является присутствие доноров, не входящих в КСР/ОЭСР, и новых субъектов, представляющих гражданское общество и частный сектор. Это изменение произошло на фоне расширения сотрудничества Юг-Юг и привело к активизации отношений, связанных с развитием, и экономических отношений в контексте торговли, инвестиционной деятельности, передачи технологий, взаимодействия на уровне предприятий и создания институциональных сетей Юг-Юг.

15. Форум высокого уровня по вопросам сотрудничества в целях развития, который будет проведен Экономическим и Социальным Советом по просьбе участников Всемирного саммита, предоставит ценную возможность для устранения пробелов и препятствий, анализа тенденций и содействия обеспечению

согласованности в рамках международного сотрудничества в целях развития в целом.

3. Вклад системы Организации Объединенных Наций

16. Уникальность осуществляемой системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития заключается в том, что она одновременно является воплощением легитимно разрабатываемых и претворяемых в жизнь глобальных мандатов и источником знаний, специалистов и других ресурсов, которые могут помочь развивающимся странам разрабатывать и осуществлять свою национальную политику и стратегии в области развития, достигать согласованные на международном уровне цели в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия, и соблюдать договорные обязательства и положения других согласованных на международном уровне документов. Система обладает определенными преимуществами в деле оказания странам содействия в координации внешней помощи и управлении ею и во всестороннем использовании и применении новых форм помощи, таких, как бюджетная поддержка, общесекторальные подходы и стратегии сокращения масштабов нищеты. Система Организации Объединенных Наций также работает в тех развивающихся странах, которые не получают внешнюю помощь в других формах.

17. Та степень, в которой система способна использовать эти уникальные отличительные черты, зависит как от ее возможностей в плане обеспечения общей согласованности своих стратегий и мер, так и от отдачи от ее оперативной деятельности. Для укрепления системы Организации Объединенных Наций необходимо повысить как согласованность ее деятельности, так и ее способность эффективно и действенно достигать результаты. Ценность результатов необходимо определять с учетом международных целей, норм и стандартов, а также их полезности в условиях конкретных стран. Под эффективностью понимается способность системы осуществлять деятельность при как можно меньших затратах. Необходимо, чтобы оперативная деятельность осуществлялась на согласованной и хорошо скоординированной основе. В последние годы все фонды, программы, учреждения и другие структуры системы развития Организации Объединенных Наций активизировали свои усилия, нацеленные на повышение эффективности и результативности и углубление координации. При осуществлении этих усилий возникают трудные задачи, которые пока еще не решены. В настоящем докладе предпринимается попытка провести всеобъемлющий общий обзор и анализ достижений и нерешенных трудных задач.

III. Финансирование оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций¹

1. Общие тенденции, связанные с финансированием деятельности системы развития Организации Объединенных Наций

18. Степень эффективности осуществляемого Организацией Объединенных Наций сотрудничества в целях развития и отдача от него тесно связаны с объемом и предсказуемостью его финансирования. Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет неоднократно подчеркивали этот факт. В

своей резолюции 59/250 Ассамблея, в частности, особо отметила, что увеличение объема финансовых средств, представляемых системе Организации Объединенных Наций, имеет ключевое значение для усилий по содействию достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и что основные ресурсы, в силу их необусловленности, по-прежнему являются основой основ оперативной деятельности в целях развития. Такие ресурсы позволяют системе Организации Объединенных Наций осуществлять оперативную деятельность в соответствии с мандатами и указаниями руководящих органов.

19. Хотя в последние годы общий объем финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций увеличивается, это является, главным образом, результатом увеличения неосновного или вспомогательного финансирования³. Общий объем взносов, полученных системой Организации Объединенных Наций в 2005 году на осуществление деятельности в рамках сотрудничества в целях развития, составил 15,5 млрд. долл. США, что соответствует среднегодовым темпам прироста в реальном выражении в размере 8,3 процента за период с 2001 года⁴. Ежегодный объем получаемых системой взносов увеличивается на протяжении последних пяти лет как в номинальном, так и в реальном выражении, что главным образом объясняется увеличением объема неосновного финансирования.

20. Доля взносов в счет основных ресурсов в общем объеме взносов, получаемых системой Организации Объединенных Наций, продолжает снижаться, и в реальном выражении она сократилась с 54,4 процента в 2003 году до 44,7 процента в 2004 году, а затем до 43,3 процента в 2005 году. Регулярные бюджеты специализированных учреждений, формирующиеся за счет начисленных взносов, сохраняются на исторически низких уровнях вследствие применения политики нулевого номинального роста. Роль неосновных ресурсов увеличилась для всех подразделений системы.

21. Хотя часть средств по линии вспомогательного финансирования (значительная доля взносов доноров и ресурсов, поступающих от развивающихся стран в рамках механизмов совместного несения расходов) предназначена для финансирования оперативной деятельности, которая связана с нормативными мандатами подразделений системы Организации Объединенных Наций, в основном такие средства не используются на систематической основе для поддержки мер реагирования подразделений системы Организации Объединенных Наций на новые потребности, возникающие в связи с изменениями в программе действий Организации Объединенных Наций в области развития. Растущая опора на вспомогательное финансирование в определенной степени подрывает усилия по осуществлению основных мандатов подразделений системы Организации Объединенных Наций. Темпы роста объема ресурсов недостаточны для выполнения новых межправительственных мандатов системы.

³ В своей резолюции 59/250 Генеральная Ассамблея проводит различие между основными и неосновными ресурсами. Под основными ресурсами в некоторых организациях понимаются регулярные ресурсы. Под неосновными ресурсами понимаются вспомогательные, внебюджетные или прочие ресурсы.

⁴ В показателях темпов прироста в реальном выражении учитываются инфляция и колебания валютных курсов.

22. После Монтеррейской конференции и Парижского форума высокого уровня делается все больший упор на национальную ответственность, обеспечение соответствия программ доноров приоритетам стран-получателей помощи в области развития и их согласование с ними, а также на новые инструменты финансирования, такие, как непосредственная бюджетная поддержка в увязке со стратегиями сокращения масштабов нищеты и общесекторальными подходами. Организации системы Организации Объединенных Наций могут оказать странам-получателям помощи содействие в обеспечении более эффективного использования этих инструментов. Необходимо, чтобы деятельность системы Организации Объединенных Наций по оказанию такого содействия адекватно финансировалась.

23. Анализ долгосрочных тенденций, связанных с общим объемом финансирования, затрудняют ряд проблем, связанных с учетом и составлением бюджетов. Нынешние системы учета взносов для системы Организации Объединенных Наций не обеспечивают прочную основу для недопущения двойного счета, особенно в тех случаях, когда взносы по линии односторонних или многосторонних учреждений учитываются в качестве взносов для системы Организации Объединенных Наций, но по-прежнему рассматриваются как взносы для финансирования оперативной деятельности, не осуществляемой Организацией Объединенных Наций. Кроме того, значительная часть средств для финансирования оперативной деятельности фактически предназначена для финансирования гуманитарной помощи, поскольку не все организации проводят необходимое различие в своей отчетности. Если вычесть все средства для финансирования гуманитарной деятельности из общей суммы вспомогательных ресурсов, то рост объема ресурсов на цели долгосрочного сотрудничества в области развития был бы не столь значительным.

2. Предсказуемость и надежность финансирования

24. Поскольку система Организации Объединенных Наций становится во все большей степени зависимой от внебюджетных, или неосновных, ресурсов, для повышения степени надежности и предсказуемости финансирования оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций разрабатываются различные подходы. Одним из средств, рассматриваемых как попытка внедрения в системе Организации Объединенных Наций отдельных позитивных элементов процедур пополнения ресурсов, действующих в международных финансовых учреждениях, является объявление взносов на несколько лет вперед.

25. В рамках усилий по повышению предсказуемости финансирования деятельности в области развития в рамках системы Организации Объединенных Наций крупнейшие фонды и программы Организации Объединенных Наций перешли к использованию механизмов многолетних рамочных программ финансирования⁵. Такие рамочные программы по существу обеспечили увязку внедрения практики объявления взносов и составления бюджетов на несколько лет вперед с определением стратегических приоритетов конкретных подразделений системы Организации Объединенных Наций на период планирования и

⁵ Большинство подразделений системы Организации Объединенных Наций вместо термина «многолетняя рамочная программа финансирования» начинают использовать термин «стратегический план» (на период той или иной продолжительности).

соответствующих потребностей в финансировании. Одним из важных требований таких рамочных программ является установление показателей достижения результатов для контроля за эффективностью использования ресурсов.

26. В число искомых результатов использования многолетних рамочных программ финансирования входит целенаправленное выделение донорами из числа государств-членов ресурсов в соответствии с конкретными многолетними рамочными программами и на весь период их действия. Еще одним результатом стало появление у государств-членов возможности осуществлять контроль за эффективным использованием финансовых ресурсов путем сопоставления расходов с результатами запланированной деятельности. В целом рамочные программы не привели к значительному повышению предсказуемости финансирования. Доноры часто используют рамочные программы как ориентир для мобилизации ресурсов, но продолжают объявлять взносы на более короткий период. Вместе с тем рамочные программы оказались важным управленческим инструментом для определения стратегических направлений деятельности, внедрения базовых принципов управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, и оценки фактических результатов. Хотя Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) согласовали периоды, на которые рассчитаны многолетние рамочные программы финансирования, имеются и другие возможности для дальнейшего прогресса в согласовании их систем классификации, форматов и терминологии.

27. Достижение целевых показателей объема многолетнего финансирования не может использоваться в качестве безусловного показателя адекватности финансирования, поскольку эти целевые показатели согласуются путем переговоров в рамках руководящих органов и, как правило, в определенной степени отражают компромисс между требуемым объемом средств и объемом средств, который считается допустимым донорами. Не имеется никакого целостного подхода к определению общих потребностей в средствах для финансирования на основе учета определяемых спросом потребностей программ на страновом уровне и учета региональных и глобальных стратегий для содействия решению вопросов, стоящих в международной повестке дня в области развития.

28. Отдельные элементы системы пополнения ресурсов, используемой международными финансовыми учреждениями, содержат и другие механизмы объявления взносов, отличные от многолетних рамочных программ финансирования. Модель, используемая Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), сходна с системой, принятой на вооружение Международной ассоциацией развития. Эта система значительно повысила степень предсказуемости финансирования и в последние годы позволяет регулярно увеличивать объем ресурсов (примерно на 10 процентов в год). Регулярные бюджеты специализированных учреждений также потенциально обладают отдельными характеристиками, общими с моделью пополнения ресурсов. Однако преобладающая политика нулевого роста, применяемая при определении объема регулярных бюджетов специализированных учреждений, практически делает невозможным использование концепции формирующегося за счет начисленных взносов бюджета в качестве основы для ведения переговоров в целях обеспечения адекватности и увеличения объема ресурсов.

29. Ряд подразделений системы Организации Объединенных Наций экспериментируют с новыми подходами к управлению вспомогательными средствами. Практически все подразделения системы развития Организации Объединенных Наций в настоящее время начали использовать различные типы целевых фондов. Их наличие позволяет донорам выделять финансовые средства с учетом приоритетности задач, а отчетность обычно подготавливается с использованием существующих механизмов соответствующего подразделения. В некоторых случаях такие фонды специально создаются для решения отдельных межсекторальных задач, требующих особых усилий. Например, ЮНИСЕФ создал целевые фонды для каждого из своих стратегических приоритетов.

30. В ряде специализированных учреждений и подразделений системы Организации Объединенных Наций внедряются новаторские подходы. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в рамках проекта своего среднесрочного стратегического плана (2008–2013 годы) внедрила концепцию согласования путем переговоров объема добровольных взносов в счет основных ресурсов, которая преследует цели повышения предсказуемости притока добровольных взносов, их более тесной увязки с общими рамками бюджета по программам и снижения операционных издержек.

31. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) объявила о мерах, призванных обеспечить более тесную увязку объема внебюджетных ресурсов с приоритетами в рамках ее основных программ, и секторальные стратегические рамочные программы этой организации будут охватывать как регулярный бюджет, так и прогнозируемые внебюджетные ресурсы.

32. Международная организация труда (МОТ) предусмотрела в своих предложениях по программам и бюджету на 2008–2009 годы создание нового вспомогательного счета регулярного бюджета для выхода из ситуации, обусловленной нулевым реальным ростом объема ее регулярного бюджета. Этот счет позволяет вносить в регулярный бюджет добровольные дополнительные взносы, предназначенные для одного из четырех стратегических направлений деятельности МОТ, для конкретного региона или для осуществления деятельности по одному из этих направлений в конкретном регионе, с тем чтобы обеспечить донорам возможность проявлять определенную гибкость.

33. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) внедрила практику заключения с рядом доноров соглашений об установлении партнерских связей в целях развития, что способствует обеспечению многолетнего планового притока целевых добровольных взносов для финансирования выполнения основных функций этой организации с упором на взаимодополняющую нормативную и оперативную деятельность.

34. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) практически полностью финансируется за счет добровольных взносов, поступающих в ее общие и целевые фонды. В 2002 году она на экспериментальной основе перешла к использованию концепции ориентировочной шкалы добровольных взносов в целях расширения базы взносов и повышения их предсказуемости.

35. Значительный объем средств для обеспечения вспомогательного финансирования мобилизуется на страновом уровне. Такое финансирование способ-

но повысить гибкость реагирования на потребности стран. Вместе с тем этот подход также создает определенные проблемы с точки зрения функционирования и авторитета системы Организации Объединенных Наций. Мобилизация средств на страновом уровне, как правило, ведет к частичному недополучению взносов для финансирования оперативной деятельности, которая более тесно связана с нормативными функциями системы Организации Объединенных Наций. Вынужденная конкурентная борьба между подразделениями системы Организации Объединенных Наций за ограниченные ресурсы неизбежно затрудняет усилия системы по обеспечению большего единства и согласованности. Зависимость системы Организации Объединенных Наций от вспомогательного финансирования на страновом уровне также сопряжена с риском подрыва ее роли как надежного партнера правительств в деле координации внешней помощи, такой, как помощь в форме бюджетной поддержки. Вместе с тем, как продемонстрировала последняя сессия КСР, имеются признаки активизации усилий на самом высоком уровне системы в целях учета вышеупомянутых сдерживающих факторов и их устранения с удвоенной энергией.

3. Сотрудничество с новыми источниками финансирования развития

36. За последние несколько лет произошло существенное расширение созданных государственным и частным секторами фондов для финансирования деятельности в социальной сфере. В число примеров таких фондов входят Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Альянс ГАВИ (ранее известный как Глобальный альянс за вакцины и иммунизацию) и Фонд Билла и Мелинды Гейтс. Подразделения системы Организации Объединенных Наций обычно не финансируются такими глобальными фондами⁶. Финансовые средства из этих источников предоставляются непосредственно правительствам стран или другим национальным партнерам, победившим на торгах. Роль системы Организации Объединенных Наций ограничена в основном информационно-пропагандистской работой с национальными партнерами и оказанием им консультационной помощи по вопросам оптимального использования предоставленных этими фондами ресурсов.

37. Успешная деятельность Глобального фонда и Альянса ГАВИ по мобилизации ресурсов начинает играть все более важную роль для решения вопросов, включенных в международную повестку дня в области развития. Необходимо, чтобы система Организации Объединенных Наций стала способна стимулировать приток дополнительных финансовых средств по линии таких фондов. Чтобы эта роль выполнялась эффективно, занимающимся нормативной и основной технической деятельностью подразделениям соответствующих структур системы Организации Объединенных Наций необходимо оказывать поддержку за счет основных ресурсов, или ресурсов регулярного бюджета, поскольку такие функции, как информационно-пропагандистская деятельность, установление норм и стандартов, исследовательская работа, разработка стратегий и рекомендаций относительно оптимальной практики, а также оказание техниче-

⁶ Система Организации Объединенных Наций традиционно полагается в основном на финансовые средства, предоставляемые правительствами государств-членов. ЮНИСЕФ на основе официальных соглашений взаимодействует с неправительственными национальными комитетами, которые обеспечивают поступление 40 процентов от общего объема средств на его финансирование.

ской поддержки программам, не финансируемым Организацией Объединенных Наций, часто не могут финансироваться за счет вспомогательных ресурсов.

38. Ввиду того, что подразделения системы Организации Объединенных Наций выступают для Альянса ГАВИ и Глобального фонда в качестве партнеров-исполнителей, оказание поддержки этим фондам связано для них со значительной рабочей нагрузкой. В этой связи возникает вопрос о том, получают ли подразделения системы Организации Объединенных Наций достаточную компенсацию за эту деятельность.

4. Операционные издержки и возмещение расходов

39. Рост масштабов финансирования по линии вспомогательных ресурсов несомненно является одним из факторов, ведущих к увеличению операционных издержек для всех подразделений системы Организации Объединенных Наций, и поэтому препятствует усилиям по обеспечению максимальной эффективности. Ведение переговоров для заключения отдельных соглашений о финансировании, отслеживание и представление данных, необходимых для планирования, и финансовых данных по сотням или даже тысячам отдельных проектов и подготовка отчетности с соблюдением широкого круга различных наборов требований — все это сопряжено со значительными дополнительными расходами, которые не предусматриваются базовыми системами финансирования деятельности отдельных подразделений.

40. Опора на нестабильные по объему ежегодные взносы ограничивает способность фондов и программ надлежащим образом покрывать свои основные административные расходы. Это сказывается на общей прочности их организационных структур, эффективности их работы и качестве их услуг и программ. Ограниченность бюджетов специализированных учреждений и других подразделений системы, финансируемых за счет начисленных взносов, аналогичным образом сказывается на их способности финансировать свои основные административные расходы. Отсутствие надлежащего определения базовых административных расходов представляет собой одно из основных препятствий для правильной оценки общего объема потребностей в средствах для финансирования подразделений системы Организации Объединенных Наций. Руководящим органам следует стремиться устанавливать административные бюджеты и бюджеты вспомогательного обслуживания программ на основе общего объема бюджета по программам своих подразделений и сообразно этому корректировать объем всей соответствующей административной поддержки и деятельности.

41. В своей резолюции 59/250 Генеральная Ассамблея призвала обеспечивать полное возмещение расходов. Ставки возмещения расходов были установлены в размере 7 процентов для фондов и программ и применительно к отдельным совместным программам на страновом уровне. Секретариат и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций часто используют более высокие ставки. В то время как Всемирная продовольственная программа (ВПП), например, надлежащим образом обеспечивает возмещение расходов, другие подразделения системы могут не достигать цели полного возмещения расходов, поскольку они не прилагают на систематической основе усилий по начислению или возмещению всех расходов, связанных с управлением проектами, финансируемыми по линии вспомогательных источников. В этих случаях

такие расходы покрываются за счет регулярных ресурсов. Это, в свою очередь, сопряжено не только с риском использования части основных ресурсов не по назначению, каковым изначально является финансирование нормативной и оперативной деятельности, связанной с мандатами подразделений системы, но и с риском создания ложного впечатления о том, что управление такими проектами более эффективно, чем управление регулярной программой, и подрыва тем самым способности подразделений системы привлекать средства для осуществления финансирования по линии основных ресурсов в долгосрочной перспективе. Это является не просто техническим вопросом, а проблемой, имеющей важные стратегические последствия и требующей неотложного внимания.

5. Тенденции и перспективы: отдельные ключевые вопросы

42. Общая успешность усилий системы Организации Объединенных Наций по привлечению увеличивающихся по совокупному объему финансовых средств указывает на то, что как доноры, так и страны осуществления программ ценят оказываемые системой услуги в области развития. Вместе с тем рост общего объема финансирования осуществляемой Организацией Объединенных Наций оперативной деятельностью в целях развития должен рассматриваться с учетом упоминавшихся выше недостатков соответствующих статистических данных.

43. Система Организации Объединенных Наций продолжает прилагать напряженные усилия по обеспечению предсказуемости, стабильности и надежности финансирования. За исключением некоторых из специализированных учреждений, бюджеты которых, как упоминалось выше, формируются за счет начисленных взносов, система по-прежнему в значительной мере зависит от ежегодно объявляемых добровольных взносов. Для решения связанных с этим трудных задач различными подразделениями системы были разработаны разные методы, однако, за исключением МФСР, ни одно из подразделений не обеспечило достаточный уровень предсказуемости и надежности финансирования. Годовые колебания объема финансирования по-прежнему значительны.

44. Непредсказуемость поступления средств для финансирования основных функций системы развития Организации Объединенных Наций уменьшает способность многих подразделений системы Организации Объединенных Наций эффективно сочетать нормативное руководство с оперативным осуществлением программ и ограничивает возможности системы в плане решения стоящих перед ней общих задач. Очевидно, что это не отвечает интересам ни доноров, ни стран осуществления программ.

45. В настоящее время руководство ряда подразделений системы Организации Объединенных Наций предпринимает попытки предложить руководящим органам новые альтернативные механизмы добровольного финансирования, которые позволили бы снизить долю ресурсов, предоставляемых в рамках целевого финансирования, и выполнять основные функции учреждений системы Организации Объединенных Наций, определенные их руководящими органами.

IV. Вклад оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в наращивание национального потенциала и повышение эффективности усилий в области развития

A. Наращивание потенциала

1. Принципы и рекомендации

46. В резолюции 59/250 Генеральная Ассамблея просила КСР анализировать прилагаемые системой развития Организации Объединенных Наций усилия по наращиванию потенциала и выносить рекомендации относительно мер, необходимых для повышения их эффективности, в том числе посредством совершенствования оценки и измерения результатов. В настоящее время в рамках Комитета высокого уровня по программам КСР в соответствии с просьбой Ассамблеи, содержащейся в резолюции 59/250, изучается вопрос о путях активизации в масштабах всей системы межучрежденческого обмена информацией о рациональной практике и накопленном опыте, достигнутых результатах, ориентирах и показателях и критериях контроля и оценки, а также о путях повышения качества информации о наращивании потенциала, представляемой подразделениями системы Организации Объединенных Наций своим руководящим органам. По мере продолжения этой работы Экономический и Социальный Совет и Ассамблея будут информироваться о достигнутом прогрессе.

47. В октябре 2006 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГВРООН) подготовила заявление с изложением позиции относительно наращивания потенциала. Этот общий рамочный документ призван служить для страновых групп Организации Объединенных Наций в качестве руководства в усилиях по включению наращивания потенциала в число основных направлений деятельности и, в частности, определить стратегическую роль поддержки, оказываемой системой Организации Объединенных Наций усилиям по наращиванию национального потенциала. В этом заявлении с изложением позиции потенциал определяется как способность людей, организаций и общества в целом успешно осуществлять свою деятельность. Наращивание потенциала определяется как процесс реализации, укрепления, создания, адаптации и сохранения людьми, организациями и обществом в целом своего потенциала с течением времени. Хотя в общем плане эти определения не вызывают возражений, в любой конкретной стране существуют потенциалы разных уровней (национальный, субнациональный, местный), и в конечном итоге меры по наращиванию потенциала будут зависеть от степени развитости различных секторов. Для решения вопросов, обусловленных сложностью реального положения дел, были разработаны наборы практических рекомендаций.

2. Роль системы Организации Объединенных Наций в наращивании потенциала

48. С учетом ограниченности финансовых и людских ресурсов системы Организации Объединенных Наций, оптимальным путем использования ее возможностей является не непосредственное задействование системы для оказания услуг, а ее привлечение к оказанию национальным партнерам содействия в разработке и осуществлении стратегий, призванных увеличить объем ресурсов

и укрепить потенциал в плане оказания услуг, в том числе и на основе экспериментальных инициатив.

49. Нарращивание потенциала обычно ассоциируется с различными формами технической помощи, ориентированной на отдельных людей (профессиональная подготовка), на организации (институциональное развитие) и на создание благоприятных условий (поддержка разработки и осуществления политики и стратегий). Это понятие также охватывает подходы, связи и ценности отдельных людей, групп и общества в целом. Являясь стержневым элементом вклада системы Организации Объединенных Наций в процесс развития, наращивание потенциала также тесно связано с другими смежными аспектами нормативных функций системы, включая информационно-разъяснительную работу по пропаганде ратификации и осуществления международных конвенций и документов; независимое наблюдение за проведением выборов; а также поддержку в деле обеспечения соблюдения прав человека. В рамках основанного на правах человека подхода к разработке и осуществлению программ делается акцент на расширении возможностей тех, кто не пользуется всеми правами человека, и укреплении потенциала тех, кто обязан поощрять и защищать права человека.

50. Система развития Организации Объединенных Наций призвана играть непосредственную роль в наращивании потенциала на страновом уровне, опираясь на коллективные мандаты, специальные знания и свой опыт. Ее усилия по наращиванию потенциала включают все функции, упомянутые в подготовленном ГООНВР заявлении с изложением позиции: а) содействие проведению оценок потенциала; б) укрепление национального потенциала в плане внедрения международных норм/стандартов и контроля за их соблюдением; в) оказание каталитической поддержки в деле приобретения технических знаний и создания потенциала для осуществления инновационной деятельности; д) оказание поддержки наращиванию потенциала в области разработки и использования информационных систем, систем сбора и обработки данных и надежных систем управления, ориентированного на конкретные результаты, для укрепления подотчетности; е) содействие процессам формирования консенсуса и выполнение посреднических функций в контексте отношений между ключевыми заинтересованными сторонами, участвующими в процессе развития, для расширения возможностей в плане участия в принятии решений; ф) содействие обеспечению возможностей для проведения обзора и анализа вариантов стратегий, ориентированных на интересы малоимущих; г) содействие участию общественных и государственных субъектов в координации помощи в целях развития и гуманитарной помощи на национальном уровне и укрепление потенциала для такого участия; а также h) предоставление информации о передовом международном опыте во всех вышеуказанных областях и содействие налаживанию взаимодействия для обмена соответствующими знаниями.

51. Те функции, которые система Организации Объединенных Наций будет фактически выполнять в той или иной конкретной стране, в принципе зависят от положений соглашений между национальными партнерами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций. В этой связи все более важное значение приобретают процессы проведения общего анализа по стране и подготовки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Общий анализ по стране и РПООНПР не всегда отражают все аспекты вклада в наращивание потенциала, вносимого специализированными учреждениями и другими подразделениями

системы Организации Объединенных Наций или по линии региональных и межстрановых программ. Этот вклад имеет центральное значение с точки зрения анализа общей фактической и возможной значимости прилагаемых системой Организации Объединенных Наций усилий по наращиванию потенциала в контексте потребностей и приоритетов соответствующих стран.

3. Наращивание технического и технологического потенциала

52. Хотя деятельностью по наращиванию технического и технологического потенциала тем или иным образом занимаются все подразделения системы Организации Объединенных Наций, некоторые учреждения имеют конкретные мандаты и программы, связанные с техническим развитием (в первую очередь Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), ЮНЕСКО, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), ВОЗ, Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Университет Организации Объединенных Наций (УООН)). Эти мандаты касаются таких аспектов, как технические инновации, разработка и оценка стратегий и разработка и применение технологий, включая адаптацию зарубежных технологий к местным условиям.

53. Подразделения системы Организации Объединенных Наций вносят важный вклад в установление норм в контексте технического развития и приобретения знаний. На протяжении ряда десятилетий система Организации Объединенных Наций также прилагала активные усилия по созданию, повышению эффективности и укреплению в развивающихся странах основных технических и технологических организаций, занимающихся деятельностью в таких областях, как гражданская авиация, метеорология, телекоммуникация и питание.

54. Вклад системы в наращивание технического и технологического потенциала все больше выходит за рамки повышения квалификации отдельных работников, и усилия ориентируются на организационный потенциал в целом, для развития которого требуется вносить вклад по широкому кругу направлений, связанных с техническими, административными и управленческими вопросами. Профессиональная подготовка по-прежнему является одним из основных инструментов совершенствования индивидуальных технических знаний.

55. Подразделения системы Организации Объединенных Наций обеспечивают охват потенциальных партнеров за счет постоянного создания новых открытых для участия механизмов сетевого взаимодействия, применения нетрадиционных методов обучения и использования извлеченных уроков и богатого опыта, накопленного за годы в развивающихся странах, в том числе в контексте сотрудничества Юг-Юг. Система Организации Объединенных Наций также играет каталитическую роль и в этом отношении, создавая сетевые механизмы взаимодействия между частным сектором, центрами передового опыта, научно-исследовательскими и технологическими организациями, двусторонними донорами и другими субъектами, которые в противном случае не участвовали бы в международных усилиях такого характера.

4. Национальное исполнение и использование национальных специалистов

56. Результаты исследовательской работы, проведенной при подготовке настоящего доклада, показывают, что подразделения системы Организации Объединенных Наций все более широко учитывают необходимость уделения приоритетного внимания задействованию национального персонала и использованию национальных специалистов и национальных организаций. Практика национального исполнения в настоящее время настолько широко распространена, что она более не рассматривается как отдельный метод осуществления оперативной деятельности, являющийся объектом систематического наблюдения.

57. Национальное исполнение и использование национальных специалистов призваны повысить ответственность правительств и устойчивость результатов. Однако для достижения этих целей применение метода национального исполнения должно сопровождаться развитием институционального потенциала, в частности за счет увеличения бюджетов национальных учреждений, берущих на себя выполнение новых обязанностей.

5. Поддержка в деле координации и использования внешней помощи

58. Система Организации Объединенных Наций призвана поддерживать наращивание национального потенциала, который обеспечит развивающимся странам возможность выступать в качестве стран, несущих ответственность и осуществляющих руководство применительно к внешней помощи, и содействовать координации помощи. Координаторы-резиденты и страновые группы Организации Объединенных Наций во многих случаях должны играть центральную роль в оказании национальным правительствам содействия в деле координации помощи.

59. Система Организации Объединенных Наций вносит вклад в наращивание потенциала развивающихся стран в целях обеспечения оптимального использования различных методов оказания помощи, включая бюджетную поддержку. В некоторых развивающихся странах система Организации Объединенных Наций призвана оказать правительству активную помощь в координации прямой поддержки и даже вносить в нее свой вклад. Вклад системы Организации Объединенных Наций в этой области главным образом обеспечивается посредством оказания содействия в процессе планирования на страновом уровне, в том числе на основе анализа бюджета на предмет учета целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что помогает странам определять диспропорции в бюджетных ассигнованиях и расходах, ставящие отдельные секторы и районы в неблагоприятное положение. Это предоставляет отличные возможности для углубления участия Организации Объединенных Наций в секторальных реформах.

60. Система Организации Объединенных Наций играет важную роль в укрупнении национального потенциала в плане наблюдения за прогрессом в деле искоренения нищеты и достижения других согласованных на международном уровне целей в области развития и оценки такого прогресса. Ряд специализированных учреждений, в первую очередь ПРООН и ЮНИСЕФ, содействуют углублению понимания проблемы нищеты как явления, обусловленного не только размерами дохода, но и, в частности, отсутствием у малоимущих доступа к здравоохранению, образованию и другим основным социальным услугам и возможности осуществлять контроль за материальными активами и участво-

вать в государственном управлении. Система Организации Объединенных Наций также оказывает поддержку в деле совершенствования национальных статистических систем, с тем чтобы эти системы были способны осуществлять расчет показателей, связанных с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и развитием человеческого потенциала. Система “DevInfo”, которая была внедрена в 2004 году, и другие системы географической информации в настоящее время используются более чем в 90 странах.

6. Значимость и эффективность наращивания потенциала и устойчивость результатов

61. Все больший объем данных свидетельствует о результативности поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций в контексте усилий по повышению эффективности осуществляемой на национальном уровне деятельности в области развития. Эти данные можно почерпнуть из недавно созданной базы данных Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. В ходе подготовки к трехгодичному всеобъемлющему обзору политики для оценки результатов усилий по наращиванию национального потенциала на выборочной основе были проанализированы 40 оценок, проведенных на страновом уровне 9 подразделениями системы Организации Объединенных Наций⁷. Анализ показал, что все из этих 9 подразделений системы Организации Объединенных Наций сосредоточивали внимание на наращивании национального потенциала в деле искоренения нищеты и обеспечения поступательного экономического роста и устойчивого развития. Почти во всех случаях оценки показали положительные результаты в этих областях, особенно в области разработки стратегий, в контексте которой вклад подразделений системы поддается конкретному определению. Вместе с тем имеющиеся данные дают веские основания считать, что эффективность такой поддержки и устойчивость результатов ставятся под угрозу в тех случаях, когда не учитывается способность национальных правительств-партнеров обеспечить продолжение реализации новых инициатив или их всесторонний учет в своих основных стратегиях.

7. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

62. Для обеспечения развивающимся странам возможности решать национальные приоритетные задачи и достичь согласованных на международном уровне целей в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия, требуется непрерывный процесс наращивания потенциала, в который система Организации Объединенных Наций способна внести значительный вклад. После проведения обзора в 2004 году вклад системы Организации Объединенных Наций все более широко признается не только в областях технических и технологических инноваций и профессиональной подготовки, но и с точки зрения разъяснения важности достижения согласованных на международном уровне целей и соблюдения международных обязательств в других смежных областях, а также оказания непосредственной помощи в этой связи.

63. Вследствие того, что система Организации Объединенных Наций выполняет роль нейтрального посредника в отношениях между государственными и общественными субъектами, представляется, что она может особенно эффек-

⁷ ВПП, МФСР, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНКТАД и ЮНФПА.

тивно заниматься подготовкой и использованием данных, имеющих важное значение для процесса развития и для пропаганды и содействия внедрению международных норм и стандартов. Подразделения системы Организации Объединенных Наций часто оказывают национальным правительствам содействие в координации внешней помощи и в обеспечении эффективного использования новых форм помощи, таких, как бюджетная поддержка, общие секторальные подходы и стратегии сокращения масштабов нищеты.

64. Практика национального исполнения и использования национальных специалистов стала широко распространенной. Вместе с тем национальное исполнение осуществляемых при поддержке со стороны Организации Объединенных Наций проектов и программ необходимо увязывать с национальными процессами и процедурами в том, что касается порядка подотчетности, административных механизмов и/или условий работы по найму. Эффективность и устойчивость осуществляемой при поддержке Организации Объединенных Наций деятельности по наращиванию потенциала ставятся под угрозу в тех случаях, когда эта деятельность не корректируется с учетом финансовых и технических возможностей правительств стран-получателей помощи и других национальных учреждений для обеспечения продолжения ее осуществления после прекращения оказания внешней поддержки.

В. Сотрудничество Юг-Юг и наращивание национального потенциала

1. Включение сотрудничества Юг-Юг в число основных направлений деятельности

65. В ходе Всемирного саммита руководители стран мира признали достижения в рамках сотрудничества Юг-Юг и его огромный потенциал и призвали содействовать его расширению. Следует отметить, что ряд стран со средним уровнем доходов (Бразилия, Индия и Южная Африка) включили развитие сотрудничества Юг-Юг в число основных направлений своей внешней и торговой политики.

66. Основным мандатом Специальной группы по сотрудничеству Юг-Юг, созданной Генеральной Ассамблеей в 1978 году в качестве отдельного подразделения в рамках ПРООН, является содействие развитию, координация и поддержка сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества на глобальной основе и в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Исполнительный совет ПРООН одобрил третью рамочную программу сотрудничества Юг-Юг (2005–2007 годы), служащую для Специальной группы в качестве ориентира в ее работе. Одним из основных источников финансирования Специальной группы является ПРООН. Дополнительные ресурсы для поддержки сотрудничества Юг-Юг по линии Организации Объединенных Наций и других механизмов мобилизуются главным образом в рамках трехстороннего сотрудничества.

67. В системе Организации Объединенных Наций имеются несколько подразделений, которые приложили значительные усилия для включения сотрудничества Юг-Юг в число основных направлений своей работы. В ПРООН в контексте многолетней рамочной программы финансирования на 2004–2007 годы сотрудничество Юг-Юг определено в качестве одного из шести факторов, спо-

собствующих повышению эффективности развития. В число других примеров входят: а) Специальная программа по обеспечению продовольственной безопасности ФАО⁸; б) новая инициатива ЮНИДО, предусматривающая создание центров по промышленному сотрудничеству Юг-Юг в ряде более передовых развивающихся стран; в) деятельность в области технического сотрудничества ЮНКТАД, планируемая и осуществляемая на основе Юг-Юг; г) проводимая Международной организацией гражданской авиации политика содействия развитию учебных центров, расположенных в развивающихся странах, и расширения задействия экспертов из стран Юга для оказания консультационной помощи; а также е) осуществление Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала.

2. Финансовое сотрудничество по линии Юг-Юг

68. В процессе финансирования развития участвует ряд стран, не входящих в число доноров, представленных в КСР ОЭСР. На второй Встрече на высшем уровне стран Юга, состоявшейся в 2005 году в Дохе, развивающиеся страны приняли Дохинский план действий, который предусматривал создание Фонда Юга для развития и гуманитарной помощи. Имеется еще целый ряд хороших примеров оказания не представленными в КСР ОЭСР донорами значительной финансовой поддержки развивающимся странам, включая предоставление льготных займов, списание задолженности и выделение субсидий по линии технической помощи.

69. Потенциальные возможности усиления роли системы Организации Объединенных Наций в укреплении партнерских объединений развивающихся стран, занимающихся вопросами финансирования, значительны. Система Организации Объединенных Наций могла бы выступать в качестве канала для распределения выделяемых в рамках таких объединений финансовых средств. Вместе с тем ее уникальная по характеру роль могла бы заключаться в оказании развивающимся странам, по их просьбе, содействия в обеспечении тесной увязки финансируемой за счет этих новых средств оперативной деятельности с усилиями по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия.

3. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

70. Подразделения системы Организации Объединенных Наций способны играть ведущую роль в обеспечении использования специалистов из развивающихся стран для содействия развитию в других развивающихся странах. Нормативные функции специализированных учреждений часто связаны с созданием сетевых механизмов взаимодействия высококвалифицированных экспертов и специализированных организаций, которые обеспечивают внесение крупного вклада развивающимися странами в развитие технического потенциала других развивающихся стран. Специальная группа по сотрудничеству Юг-Юг строит

⁸ Эта программа является одной из крупнейших глобальных программ в рамках сотрудничества Юг-Юг, и в ее осуществлении участвует широкий круг доноров: Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Марокко, Монако, Нидерланды, Республика Корея, Саудовская Аравия, Франция, Швейцария, Япония, ВПП, Европейский союз, МФСР, Организация стран-экспортеров нефти, ПРООН и Фонд международного партнерства Организации Объединенных Наций.

свою деятельность на основе налаживания и укрепления партнерских отношений на широкой основе с целым рядом организаций, в число которых входят не только организации системы Организации Объединенных Наций.

71. Нехватка достаточных по объему и регулярно поступающих ресурсов препятствует усилиям организаций системы развития Организации Объединенных Наций по обеспечению действенного всестороннего учета сотрудничества Юг-Юг в контексте всех мероприятий по программам. Представляется, что потоки информации и взаимный обмен ею в рамках системы Организации Объединенных Наций по-прежнему относительно недостаточны, что сказывается на усилиях по укреплению партнерских связей в контексте сотрудничества Юг-Юг. Укрепление Специальной группы по сотрудничеству Юг-Юг и усиление ее роли как координатора по вопросам сотрудничества Юг-Юг помогло бы повысить согласованность и скоординированность подходов к такому сотрудничеству и обеспечить расширение практики систематического представления информации по его различным формам и их анализа.

С. Всесторонний учет гендерной проблематики

1. Стратегии системы Организации Объединенных Наций по обеспечению всестороннего учета гендерной проблематики

72. В октябре 2006 года КСР утвердил всеобъемлющие общесистемные политику и стратегию в отношении всестороннего учета гендерной проблематики для ускорения осуществления согласованных на глобальном уровне обязательств. Эти общесистемные политика и стратегия не заменят, а, скорее, дополнят политику и стратегии отдельных подразделений при одновременном укреплении коллективных действий. КСР отметил, что всесторонний учет гендерной проблематики является повсеместно признанной стратегией обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин⁹. Эти политика и стратегия будут проводиться в жизнь Межучрежденческой сетью по делам женщин и равенству полов. Сеть разработает общий для всей системы Организации Объединенных Наций план действий, который будет предусматривать конкретные показатели и сроки их достижения, распределение функций, механизмы подотчетности и ресурсы, необходимые для осуществления стратегии обеспечения всестороннего учета гендерной проблематики на практике.

73. ГООНВР создала целевую группу по вопросам равенства между мужчинами и женщинами, работу которой координирует Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и в которой представлены 17 подразделений системы Организации Объединенных Наций¹⁰, в целях поддержки более согласованных действий по обеспечению всестороннего учета гендерной проблематики в рамках системы Организации Объединенных Наций и усилий по расширению прав и возможностей женщин

⁹ См. резолюцию 1997/2 Экономического и Социального Совета.

¹⁰ ВОЗ, ВПП, Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по гендерным вопросам, МОТ, МФСР, ООН-Хабитат, Отдел по улучшению положения женщин Секретариата Организации Объединенных Наций, Постоянный форум по вопросам коренных народов, ПРООН, ФАО, Экономический и Социальный Совет, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, ЮНОДК и ЮНФПА.

на страновом уровне. Эта целевая группа ГООНВР провела анализ годовых докладов координаторов-резидентов за 2004 и 2005 годы, результаты которого показали, что число мероприятий, конкретно ориентированных на женщин (особенно связанных со здравоохранением и образованием), превысило число мероприятий, связанных с обеспечением всестороннего учета гендерной проблематики. Кроме того, эта целевая группа провела анализ РПООНПР, разработанных в период с 2004 по 2006 год, и сопоставила его результаты с результатами аналогичного анализа, проведенного в 2002 году. Сопоставление показало, что вопросы гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин нашли более полное отражение в новых программах, однако не имелось достаточных данных, которые бы свидетельствовали о том, что на основе этих РПООНПР были разработаны целостные программы по содействию обеспечению гендерного равенства.

2. Подготовка специалистов по гендерной проблематике

74. В качестве одного из средств для преодоления разрыва между благими намерениями и практической деятельностью упомянутая целевая группа ГООНВР организовала практические учебные мероприятия для оказания небольшой группе вызвавшихся участвовать в них страновых групп Организации Объединенных Наций поддержки в определении пригодных для широкого распространения рациональных подходов к разработке и осуществлению основанных на учете прав и ориентированных на преобразование программ, помогающих правительствам и гражданскому обществу содействовать обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин.

75. Попытки подготовки специалистов по гендерной проблематике для содействия обеспечению ее всестороннего учета на страновом уровне и повышения эффективности ее учета до настоящего времени носили разрозненный и относительно бессистемный характер. Хотя четких мандатов для специалистов по гендерной проблематике не установлено, конкретный круг обязанностей определен для советников и координаторов по гендерной проблематике, назначаемых ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ в штаб-квартирах и региональных и страновых отделениях. Уровни должностей этих сотрудников не одинаковы. Целевая группа ГООНВР занимается подготовкой списка специалистов по вопросам гендерного равенства для оказания страновым группам Организации Объединенных Наций поддержки в усилиях по координации, связанных, в частности, с разработкой РПООНПР и проведением оценок.

3. Гендерная сбалансированность в контексте назначений в системе Организации Объединенных Наций

76. Проводимая системой Организации Объединенных Наций политика учета вопросов гендерного равенства в своих стратегиях в области людских ресурсов дополняет деятельность по обеспечению всестороннего учета гендерной проблематики. Принимаются меры для содействия усилиям по достижению гендерной сбалансированности в контексте назначений в системе Организации Объединенных Наций на уровне штаб-квартир и страновом уровне, включая назначения координаторов-резидентов. По состоянию на конец 2005 года доля женщин среди сотрудников категории специалистов в общей системе Организации Объединенных Наций составляла 37 процентов против 33 процентов в 2000 году.

77. Уровень представленности женщин на должностях категории специалистов значительно снижается на должностях класса С-4 и выше. Имеющиеся данные говорят о том, что в 2005 году для представленных в ГООНВР учреждений¹¹ была в целом характерна значительная сменяемость кадров на занимаемых женщинами должностях категории специалистов и что происходит утрата накопленных женщинами-специалистами практических, общих и специальных знаний.

78. В настоящее время прилагаются усилия для обеспечения равной представленности мужчин и женщин на должностях координаторов-резидентов. Хотя доля женщин на должностях координаторов-резидентов по-прежнему относительно низка (26 процентов в 2005 году и 32 процента в 2007 году), она постепенно увеличивается благодаря ориентации системы набора на ее рост. В 2005 году на долю женщин приходилось 38 процентов новых назначений против 33 процентов в 2004 году. Из в общей сложности 42 сотрудников, назначенных на должности координаторов-резидентов в 2005 году, 23 сотрудника получили такие назначения впервые, и доля женщин среди них составила 52 процента.

4. Отслеживание средств, выделяемых и расходуемых на деятельность по обеспечению гендерного равенства

79. В системе Организации Объединенных Наций все еще не имеется механизмов для последовательного и систематического отслеживания средств, выделяемых и расходуемых на деятельность по обеспечению гендерного равенства. Попытки определить объем ассигнований и расходов на деятельность по обеспечению гендерного равенства в подразделениях системы Организации Объединенных Наций предпринимались в контексте отдельных оценочных докладов. Однако ввиду отсутствия данных или расхождений в них сколь угодно достоверно оценить объем ресурсов, выделенных на деятельность по обеспечению гендерного равенства, оказалось невозможно. В ПРООН в связи с опубликованными в 2006 году результатами проведенной в 2005 году оценки положения дел с обеспечением всестороннего учета гендерной проблематики в рамках плана действий в области гендерной проблематики на 2006 и 2007 годы был предусмотрен ряд инициатив по повышению подотчетности за результаты деятельности по обеспечению гендерного равенства.

5. Составление бюджетов с учетом гендерной проблематики и подотчетность

80. Для действенного всестороннего учета гендерной проблематики требуется на систематической основе проводить гендерный анализ в целях обеспечения определения возможностей в плане гендерного равенства и их учета при разработке, осуществлении и оценке всех проектов и программ. Составление бюджетов с учетом гендерной проблематики облегчает оценку выделения ресурсов для достижения стратегических целей обеспечения гендерного равенства. Гендерный анализ позволяет оценивать ход осуществления стратегии всестороннего учета гендерной проблематики в подразделениях системы Организации Объединенных Наций.

¹¹ ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВПП, ВОЗ, МФСР, ЮНЕСКО, ФАО, ЮНИДО, МОТ.

81. Реализуемые во всем мире инициативы по составлению бюджетов с учетом гендерной проблематики продемонстрировали, что гендерный анализ в процессе разработки бюджетов может обеспечить позитивные стратегические результаты в плане достижения гендерного равенства. Такие инициативы предусматривают изучение через призму гендерной проблематики основ и результатов бюджетной политики и отдачи от расходов и мер по увеличению объема поступлений.

82. Существенно важное значение для обеспечения систематического применения методов составления бюджетов с учетом гендерной проблематики имеет наращивание потенциала. ПРООН организовала соответствующие учебные мероприятия для специалистов по вопросам развития, экономистов и государственных должностных лиц. В результате этого почти 100 специалистов из 50 стран в настоящее время занимаются распространением полученных ими знаний в своих странах и оказывают техническую поддержку в деле составления бюджетов с учетом гендерной проблематики. В 2006 году ЮНФПА и ЮНИФЕМ подготовили комплект учебных материалов для наращивания национального и регионального потенциалов в плане составления бюджетов с учетом гендерной проблематики. Для распространения информации ЮНИФЕМ недавно опубликовал доклад, озаглавленный “Budgeting for women’s rights: monitoring government budgets for compliance with CEDAW” («Составление бюджетов в интересах защиты прав женщин: контроль за государственными бюджетами на предмет соблюдения КЛЮДЖ»).

6. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

83. Система Организации Объединенных Наций добивается неуклонного прогресса в деле содействия применению двойного подхода, заключающегося во всестороннем учете гендерной проблематики и в принятии целенаправленных мер в целях расширения прав и возможностей женщин. Определенный прогресс был достигнут в деле подготовки специалистов по гендерной проблематике и обеспечения гендерной сбалансированности в контексте назначений в системе Организации Объединенных Наций, за исключением назначений на должности более высокого уровня. Вместе с тем у системы все еще не имеется согласованных механизмов для обеспечения подотчетности на систематической основе и инструментов для отслеживания ассигнований и расходов на деятельность по обеспечению всестороннего учета гендерной проблематики и расширению прав и возможностей женщин.

84. На страновом уровне усилиям по всестороннему учету гендерной проблематики и расширению прав и возможностей женщин способствовали меры по наращиванию потенциала. Определенный прогресс был достигнут в укреплении подотчетности за счет составления бюджетов с учетом гендерной проблематики и проведения гендерного анализа. Вместе с тем гендерный анализ для определения гендерных вопросов и их учета при разработке, осуществлении и оценки проектов и программ проводился недостаточно широко. В число важных сохраняющихся трудных задач входит обеспечение того, чтобы осуществляемые системой Организации Объединенных Наций мероприятия, нацеленные на достижение гендерного равенства, приносили конкретные результаты с точки зрения изменений в национальных стратегиях, законодательстве и программах и в социальных установках и поведении.

D. Переход от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития

1. Национальная ответственность и роль системы Организации Объединенных Наций

85. На этапах перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития национальным властям и национальным заинтересованным сторонам необходимо брать на себя полную ответственность за осуществление надзора за деятельностью по восстановлению, ее координацию и управление ею. Это имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы восстановление было устойчивым и чтобы международная поддержка не вела к возникновению зависимости.

86. Система развития Организации Объединенных Наций призвана играть чрезвычайно важную роль на таких этапах. Центральной задачей для Организации Объединенных Наций является оказание поддержки странам в создании основ для долгосрочного и устойчивого развития при сохранении потенциала для реагирования на насущные гуманитарные потребности, которые могут все еще сохраняться или возникать вновь.

87. Важность обмена знаниями и сотрудничества между развивающимися странами и трехсторонних механизмов сотрудничества с участием развитых стран однозначно признается системой развития Организации Объединенных Наций. Например, представители заинтересованных сторон из пострадавших от землетрясений стран принимали участие в учебных поездках для ознакомления с опытом других стран в целях разработки стратегий реконструкции. Еще одним примером является Инициатива по укреплению роли парламентов в предупреждении кризисов и восстановлении, совместно разработанная ПРООН и Межпарламентским союзом.

2. Междепартаментская и межучрежденческая координация

88. Значительные усилия прилагаются для укрепления системы координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам путем создания институциональных связей между координационными механизмами координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам. В некоторых случаях это означает слияние канцелярий координаторов-резидентов с канцеляриями координаторов по гуманитарным вопросам. Кроме того, были внедрены усовершенствованные системы и стандарты для отбора, назначения и подготовки тех кандидатов на должности координаторов, которые в наибольшей мере способны обеспечивать эффективное и подотчетное руководство на местах.

89. В контексте деятельности, связанной с РПООНПР и/или совместными программами, было расширено сотрудничество между гуманитарными учреждениями и в большей мере ориентированными на развитие организациями в таких вопросах, как возвращение и реинтеграция беженцев. Были определены общесистемные стратегии в таких областях, как продовольственная безопасность, разоружение, демобилизация и реинтеграция вооруженных комбатантов и членов их семей, а также образование. В 2007 году будет завершена разработка общей для всей системы Организации Объединенных Наций политики в

отношении создания рабочих мест, обеспечения доходов и реинтеграции в постконфликтный период.

90. Прогресс был достигнут в деле укрепления междепартаментских и межучрежденческих платформ для комплексного стратегического планирования на уровне штаб-квартир и страновом уровне. Утверждение руководящих принципов в отношении процедур комплексного планирования миссий обеспечивает возможность повышения согласованности действий между миротворческими, гуманитарными и занимающимися вопросами развития компонентами системы Организации Объединенных Наций. О движении в направлении расширения координации между миротворческими, занимающимися развитием и гуманитарными структурами также свидетельствует создание объединенных представительств, подобных представительствам в Сьерра-Леоне и Бурунди.

91. В качестве прочной платформы для обеспечения согласованности действий национальных и международных субъектов продолжает выступать совместно разработанная Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком методология оценки потребностей в постконфликтный период, призванная облегчать национальное планирование переходных процессов на этапе непосредственно после завершения конфликта. Результаты проведенного в 2006 году всеобъемлющего обзора этой методологии и внесенные в нее в 2007 году изменения по итогам этого обзора еще более укрепят вклад этого инструмента в комплексное планирование, финансирование и осуществление национальных стратегий в переходный период.

92. Подразделения системы Организации Объединенных Наций и не входящие в нее партнеры создали новый механизм партнерских связей в контексте деятельности по обеспечению скорейшего восстановления в рамках Тематической рабочей группы по вопросам восстановления на раннем этапе Межучрежденческого постоянного комитета, которая сосредоточивает внимание на создании общесистемного глобального потенциала и резервов в целях обеспечения возможности начинать деятельность по восстановлению еще на этапе оказания гуманитарной помощи и влиять на порядок предоставления гуманитарной помощи для более полного учета долгосрочных проблем в области развития и необходимости снижения рисков и предупреждения конфликтов.

3. Сбор данных и управление информацией

93. Система Организации Объединенных Наций активизировала усилия по координации сбора информации на этапе перехода в партнерстве с национальными субъектами и поддерживает инициативы по укреплению потенциала национальных субъектов в деле сбора и анализа данных. Центры гуманитарной информации работают под руководством Управления по координации гуманитарной деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций и создаются, как правило, в рамках государственных структур на ранних этапах тех или иных кризисных ситуаций, особенно в странах, где имеются национальные системы сбора данных. Для контроля за ходом реализации проектов, осуществляемых при поддержке со стороны ПРООН, на этапе перехода также используются базы данных о помощи в целях развития. В настоящее время одна из межучрежденческих рабочих групп изучает пути обеспечения большей совместимости баз данных центров гуманитарной информации, баз данных о помощи в целях развития и других систем, таких, как система "DevInfo" (которая

используется для контроля за достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия), друг с другом и с национальными системами.

4. Финансирование

94. Международное сообщество уделяет все больше внимания необходимости придания финансированию более предсказуемого и устойчивого характера для поддержки перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития. Предпринимаются попытки использовать финансовые средства доноров с большей гибкостью, в более тесной увязке с национальными потребностями и на более оперативной основе. Особых успехов в привлечении значительных по объему финансовых средств достигла ВПП, которая использует для этих целей инструмент разработки и финансирования программ, именуемый длительная операция в целях оказания чрезвычайной помощи и восстановления.

95. В настоящее время ГООНВР в сотрудничестве со Всемирным банком управляет в ряде стран деятельностью многосторонних целевых фондов доноров. Хотя по итогам недавно проведенных обзоров функционирования этих целевых фондов был сделан вывод об их потенциале в плане повышения национальной ответственности и усиления контроля за распределением помощи, по результатам обзоров были также отмечены задержки с распределением помощи и высокие операционные издержки для ее получателей, обусловленные громоздкостью процедур и отсутствием соглашений между заинтересованными сторонами.

96. Хотя в отдельных случаях система Организации Объединенных Наций выходит за рамки подготовки призывов к совместным действиям, с тем чтобы предусмотреть финансирование деятельности по восстановлению на ранних этапах, успешность таких мер была ограниченной. Международное сообщество также приняло решение создать Фонд миростроительства, предназначенный для удовлетворения насущных потребностей, связанных с миростроительством в странах, переживших конфликты. Хотя этот фонд обеспечивает крайне необходимую каталитическую поддержку, он остается ограниченным по размерам и сфере охвата и поэтому может лишь частично восполнить пробелы в финансировании.

5. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

97. Хотя масштабы совместного планирования и обмена информацией как в Центральных учреждениях, так и на местах значительно расширились, различия в административных процедурах и структурах финансирования по-прежнему препятствуют налаживанию более тесного сотрудничества на этапах осуществления оперативной деятельности и разработки программ. Стратегии перехода часто предусматривают участие не представленных в странах учреждений, однако для обеспечения их участия на более последовательной основе как на этапе планирования деятельности, так и на этапе ее осуществления требуется приложить дополнительные усилия. Кроме того, в связи со стремлением к интеграции часто возникает обеспокоенность по поводу противоречий в мандатах, в частности в том, что касается гуманитарной деятельности и нейтральности, и эти противоречия еще не устраняются надлежащим образом или на согласованной основе.

98. На этапе перехода возникают трудные задачи, связанные с наращиванием потенциала и национальной ответственностью. Возможности стран, особенно переживших конфликты, часто существенным образом подорваны, и они неспособны решать непростые задачи в области развития. Доступ отдельных заинтересованных сторон может быть ограничен ввиду отсутствия безопасности и/или плохого состояния инфраструктуры. В отсутствие общей методологии анализа многосекторальных потребностей оценка связанных с восстановлением потребностей и последующая подготовка планов и программ восстановления в большинстве случаев ориентированы на предлагаемую помощь.

99. Что касается финансирования перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития, то в настоящее время ведутся споры о том, в каком порядке можно и следует задействовать существующие механизмы и каково должно быть разделение труда между ними, включая степень взаимодополняемости механизмов оказания гуманитарной помощи и механизмов финансирования восстановления и развития в долгосрочной перспективе. В контексте деятельности по финансированию этого перехода сохраняются значительные диспропорции между странами и между секторами отдельных стран.

V. Совершенствование функционирования системы развития Организации Объединенных Наций

A. Слаженность, актуальность и эффективность

1. Общая слаженность функционирования системы развития Организации Объединенных Наций

100. Необходимо, чтобы страны-члены имели неограниченный доступ к знаниям, специалистам и ресурсам всех подразделений системы развития Организации Объединенных Наций. В деле содействия расширению межучрежденческого сотрудничества необходимо способствовать применению всеохватного подхода как на страновом уровне, так и на уровне штаб-квартир, с тем чтобы гарантировать участие подразделений системы развития Организации Объединенных Наций в оперативной деятельности на страновом уровне и таким образом добиваться достижения странами согласованных на международном уровне целей в области развития, особенно целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Подразделения системы Организации Объединенных Наций прилагают все более целенаправленные усилия по повышению слаженности мер, принимаемых ими для оказания странам поддержки в деятельности в области развития.

101. Отдельные рекомендации, содержащиеся в докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, подтверждают актуальность инициатив по реформированию деятельности на страновом уровне, предусмотренных по итогам проведенных в 2001 и 2004 годах трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики, и придают новый импульс их осуществлению. В настоящем докладе основное внимание уделяется осуществлению резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2006/14 Экономического и Социального Совета с должным учетом положений Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. Слаженность, актуальность и эффективность деятельности системы развития Организации

Объединенных Наций оценивается в нем в сопоставлении с базовыми критериями, определенными в этих документах¹².

2. Слаженность в контексте общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

102. При подготовке ОАС все больше внимания уделяется недопущению дублирования или замены аналитической работы, ведущейся на национальном уровне, и дополнению и укреплению национальных усилий по установлению национальных приоритетов, например в форме стратегий сокращения масштабов нищеты. Качество многих документов, содержащих ОАС, повысилось. К началу 2007 года было подготовлено 164 документа с ОАС. В 2005 году семь страновых групп Организации Объединенных Наций¹³ приняли решение не проводить ОАС, а использовать результаты национальной деятельности.

103. Согласно данным по состоянию на февраль 2007 года, было завершено осуществление в общей сложности 146 РПООНПР. В более чем 30 случаях была подготовлена вторая РПООНПР, а в 2 случаях (Вьетнам и Гана) было подготовлено даже три таких программы. Общая отдача, ожидаемая от сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций, описывается как результаты РПООНПР, число которых, согласно нынешним рекомендациям ГООНВР, не должно быть больше трех-пяти. В настоящее время 40 стран полностью перешли к использованию при разработке РПООНПР принципов и подходов управления, ориентированного на достижение конкретных результатов. В 2003 году был внедрен подход, предусматривающий составление таблицы результатов. В таблице результатов ожидаемые в контексте РПООНПР результаты и планируемые мероприятия перечисляются по степени их важности. Помимо совместного планирования на основе таблиц результатов РПООНПР также расширяется практика использования совместных программ, под которыми понимается тот или иной комплекс мероприятий, отраженных в едином плане работы и осуществляемых и финансируемых за счет соответствующего бюджета по крайней мере двумя подразделениями системы Организации Объединенных Наций. На веб-сайте ГООНВР содержится информация о почти 350 совместных программах.

104. Имеется ряд примеров достижений, обеспеченных благодаря более тесной увязке РПООНПР с национальными процессами. Доноры и базирующиеся в странах-донорах учреждения провели несколько внешних обзоров для оценки РПООНПР и результатов деятельности системы развития Организации Объединенных Наций в контексте новых условий оказания помощи¹⁴. Надлежащая

¹² Вопросы, имеющие отношение к аспектам, затронутым в докладе Группы высокого уровня, будут рассмотрены в соответствующих разделах: а) одна программа Организации Объединенных Наций (включая прогресс в создании экспериментальных программ) — в разделе, посвященном общему анализу по стране и РПООНПР; б) один руководитель — в разделе, касающемся системы координаторов-резидентов; и в) один офис — в разделе, касающемся совместных представительств. Опыт мобилизации средств на страновом уровне уже рассматривался в главе, посвященной финансированию.

¹³ Группы в Замбии, Камбодже, Малави, Мозамбике, Объединенной Республике Танзания, Сенегале и Эфиопии.

¹⁴ Например, регулярные оценки функционирования системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне проводятся Сетью для оценки результативности работы многосторонних организаций (МОПАН), которая была создана девятью странами-

увязка РПООНПР с национальными планами развития была обеспечена в Мозамбике за счет согласования Рамочной программы со стратегией сокращения масштабов нищеты. В качестве других примеров деятельности, которая в некоторых случаях осуществлялась в тесной координации с бреттон-вудскими учреждениями, можно упомянуть об опыте в Азербайджане (поддержка разработки национального плана), Эфиопии (обеспечение учета целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в стратегии сокращения масштабов нищеты), Гане (секторальные оценки), Ливийской Арабской Джамахирии (подготовка сотрудников плановых органов провинций), Сенегале (наращивание потенциала для анализа проблемы нищеты), Объединенной Республике Танзания (поддержка в осуществлении национальной стратегии), Йемене (использование целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в качестве основы для стратегии сокращения масштабов нищеты) и Замбии (поддержка в разработке единого осуществляемого под руководством правительства национального плана развития на основе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия). На уровне штаб-квартир ПРООН и Всемирный банк создали совместную целевую группу по вопросам расширения сотрудничества в целях обеспечения странам с низким уровнем дохода возможности разработать свои собственные всеобъемлющие стратегии достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые во многих случаях представляют собой стратегии сокращения масштабов нищеты.

105. Прогресс был также достигнут в согласовании программных циклов подразделений системы Организации Объединенных Наций с циклом многолетних программ Исполнительного комитета ГООНВР. По состоянию на февраль 2007 года программные циклы подразделений системы были согласованы в более чем 110 странах и в максимально возможной степени синхронизированы с национальными программными циклами, включая циклы осуществления стратегий сокращения масштабов нищеты. Вместе с тем одной из задач по-прежнему является согласование программных циклов более широкого круга подразделений системы развития Организации Объединенных Наций. Одним из главных факторов, препятствующих повышению стратегической и оперативной слаженности, являются различия между отдельными фондами, программами, учреждениями и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций в том, что касается рамок, циклов и методов финансирования.

106. На практике проведением общего анализа по стране и подготовкой РПООНПР в основном занимаются страновые группы Организации Объединенных Наций, в состав которых входят представители присутствующих в стране подразделений системы. Поскольку ГООНВР расширила свой членский

донорами. Сеть ежегодно проводит собственными силами совместные обзоры функционирования многосторонних партнерских механизмов в развивающихся странах (механизмы партнерства с национальными правительствами, гражданским обществом и другими двусторонними и многосторонними учреждениями, занимающимися вопросами развития). Вместе с тем следует отметить, что в качестве основы этих обзоров используются мнения персонала полевых миссий/сотрудников посольств входящих в МОПАН стран, и поэтому их нельзя рассматривать как оценки. В число других полезных оценок входят обзоры, проведенные в 2005 году Группой «Скантим» (Норвегия) и в 2006 году Институтом по вопросам развития заморских территорий (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

состав, и теперь помимо членов Исполнительного комитета (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП) в нее входят более 20 других учреждений и подразделений системы Организации Объединенных Наций, членский состав страновых групп Организации Объединенных Наций также расширился. На регулярной основе в состав страновых групп Организации Объединенных Наций включаются представители и, в отдельных случаях, технические сотрудники-резиденты специализированных учреждений (ВОЗ, ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ)). Во все более широких масштабах предпринимаются попытки задействовать при проведении общего анализа по стране и подготовке РПООНПР не представленные в соответствующих странах учреждения, однако уровень их участия пока еще не считается достаточным или удовлетворительным.

107. В соответствии с рекомендациями ГООНВР деятельность в связи с общим анализом по стране и РПООНПР становится все более стратегической по характеру и нацеленной на оказание развивающимся странам помощи в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. На практике эта деятельность не затрагивает более широкий круг согласованных на международном уровне целей в области развития и/или международных договорных обязательств. Такие приоритетные темы, как достойный труд и занятость, развитие сельских районов и/или сельскохозяйственное развитие, индустриализация и связь между торговлей и развитием, в большинстве случаев не получают пристального внимания в контексте усилий, связанных с общим анализом по стране и РПООНПР. Это снижает или ограничивает ценность вклада системы Организации Объединенных Наций в процесс развития¹⁵. Экономисты из ряда специализированных учреждений и других подразделений Организации Объединенных Наций могли бы внести весомый вклад в работу страновых групп Организации Объединенных Наций, занимающихся макроэкономическими аспектами, однако слабая увязка работы этих учреждений и подразделений с общим анализом по стране и РПООНПР в настоящее время в большинстве случаев ограничивает вклад таких специалистов в общую деятельность по поддержке развития, осуществляемую системой Организации Объединенных Наций, и их участие в ней¹⁶.

108. Согласно последним указаниям ГООНВР, в таблицу результатов РПООНПР стали включаться тематические приложения, касающиеся тех нормативных функций и специализированных мандатов других (представленных и непредставленных в стране) подразделений системы Организации Объединенных Наций, которые не учитываются в трех-пяти основных результатах рамочных программ. Вопрос о том, достаточны ли эти приложения для обеспечения

¹⁵ Отдельные специализированные учреждения имеют свои собственные рамочные механизмы планирования на страновом уровне, которые могут не координироваться с деятельностью в связи с общим анализом по стране и РПООНПР. В число примеров входят национальная среднесрочная приоритетная рамочная программа ФАО, страновые программы по обеспечению достойной работы МОТ и стратегия странового сотрудничества ВОЗ.

¹⁶ Например, на нынешнем этапе Комплексная платформа для оказания технической помощи в вопросах торговли не увязана и не согласована с деятельностью в связи с общим анализом по стране и РПООНПР, несмотря на ее согласованность с деятельностью по подготовке документов с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты и тот факт, что в ее осуществлении участвуют не только ЮНКТАД и Центр по международной торговле, но и ПРООН, МВФ, Всемирный банк и Всемирная торговая организация.

того, чтобы в деятельности в связи с анализом и Рамочной программой надлежащим образом и в полной мере учитывались все приоритетные задачи страны в области развития, в решение которых система Организации Объединенных Наций способна внести ценный вклад, остается открытым.

109. Реализация экспериментальных единых страновых программ Организации Объединенных Наций в настоящее время только началась. Эти экспериментальные программы осуществляются на добровольной основе под руководством правительств в Албании, Вьетнаме, Кабо-Верде, Мозамбике, Объединенной Республики Танзания, Пакистане, Руанде и Уругвае. В дополнение к вышеупомянутым задачам, связанным с необходимостью широкого участия, одной из важных трудных задач на данном этапе является обеспечение того, чтобы все подразделения системы Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения и подразделения, занимающиеся межсекторальными вопросами (такие, как региональные комиссии, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, ЮНОДК и ЮНКТАД), могли осуществлять свои соответствующие нормативные и оперативные мандаты в этих странах, особенно в тех случаях, когда бюджет единой страновой программы не предусматривает их подключение к ее реализации. В то же время необходимо, чтобы используемый подход был как можно более простым, гибким, стратегическим и целенаправленным. Рассмотрение вопроса об организационных механизмах поддержки из штаб-квартир и региональных подразделений, а также, в частности, по линии ГООНВР, еще не завершено.

110. Опыт реализации экспериментальных проектов будет анализироваться и оцениваться через регулярные промежутки времени в ходе их осуществления. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки а) определит, подаются ли эти инициативы значимой оценке (путем соответствующего анализа), после того, как цели единой программы Организации Объединенных Наций в целом и каждой экспериментальной страновой программы будут четко определены; б) проанализирует результаты самооценок, проведенных правительствами стран осуществления экспериментальных программ и их партнерами из системы Организации Объединенных Наций; а также с) в конечном итоге проведет полномасштабные оценки опыта реализации этих проектов в сотрудничестве с соответствующими странами-членами.

3. Система координаторов-резидентов и страновые группы Организации Объединенных Наций

111. Система координаторов-резидентов является одной из основных движущих сил повышения общесистемной слаженности на страновом уровне. Для обеспечения того, чтобы система координаторов-резидентов эффективно выполняла свою центральную координирующую роль, необходимы достаточные финансовые ресурсы. В 2005 году ПРООН выделила для координаторов-резидентов 52,1 млн. долл. США по линии своего двухгодичного бюджета вспомогательных расходов и 14,4 млн. долл. США по линии бюджета расходов на вспомогательное обслуживание программ. Она также мобилизовала 10,3 млн. долл. США по линии прочих ресурсов. Ожидается, что в 2006 и в 2007 годах ежегодный прирост объема этих ресурсов составит порядка 5–10 процентов. Вместе с тем связанные с системой координаторов-резидентов расходы еще не оцениваются, не анализируются и не сопоставляются на сис-

тематической основе с общим объемом расходов по программам осуществлению оперативной деятельности в целях развития.

112. Функции управления системой координаторов-резидентов твердо закреплены за ПРООН. ПРООН продолжает обеспечивать финансовую, техническую и организационную поддержку системы координаторов-резидентов. Функции координатора-резидента часто выполняются представителями-резидентами ПРООН без четкого разграничения их обязанностей как руководителей системы координаторов-резидентов, с одной стороны, и их программных функций как представителей ПРООН — с другой. Разделение этих двух функций необходимо для избежания определенных конфликтов интересов (например, при мобилизации средств) и искаженного восприятия их соответствующих ролей третьими сторонами. В странах со сложными условиями ПРООН практикует сейчас назначение страновых директоров для управления ее основной деятельностью, с тем чтобы обеспечить координаторам-резидентам возможность посвящать все свое время решению стоящих перед ними задач и свести к минимуму вышеупомянутые риски. К настоящему времени ПРООН назначила 28 страновых директоров и к концу 2007 года планирует довести их число до 40. Хотя координаторы-резиденты по-прежнему подчиняются ПРООН, на их должности все чаще назначаются сотрудники других подразделений Организации Объединенных Наций или сотрудники, набираемые на международной основе.

113. Надлежащей подготовке координаторов-резидентов уделяется особое внимание. ПРООН обеспечивает подготовку координаторов-резидентов (и членов страновых групп Организации Объединенных Наций) в сотрудничестве с ГООНВР и Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций. Специализированные учреждения и другие не представленные в странах подразделения системы Организации Объединенных Наций по-прежнему выражают определенное недовольство по поводу того, что некоторые координаторы-резиденты недостаточно полно осведомлены о мандатах своих соответствующих подразделений, осуществляемой ими деятельности на страновом уровне и о том, как эта деятельность соотносится с нормативными функциями этих подразделений. С 2006 года подготовка координаторов-резидентов осуществляется с использованием нового учебного модуля по общим вопросам деятельности их организаций, который призван повысить их осведомленность о мандатах и программных связях.

114. Для координаторов-резидентов была разработана новая система служебной аттестации. Цель этой новой системы заключается в обеспечении представителям подразделений системы Организации Объединенных Наций и групп региональных директоров возможности непосредственно участвовать в выставлении оценок по итогам аттестации координаторов-резидентов. Аттестация предусматривает оценку служебной деятельности на основе плана работы и включает онлайн-двустороннюю взаимную самооценку, в контексте которой координаторы-резиденты и члены страновых групп Организации Объединенных Наций оценивают свою собственную деятельность и деятельность других членов группы. Необходимо, чтобы базовые механизмы подотчетности координаторов-резидентов полностью отражали ответственность и руководящую роль правительств принимающих стран в контексте процесса развития. Кроме того, необходимо, чтобы в этих базовых механизмах учитывалась структура управления в подразделениях системы Организации Объединенных Наций и

чтобы они согласовывались с нынешним распределением ответственности между различными фондами, программами, учреждениями и другими подразделениями.

115. В октябре 2005 года ГООНВР создала межучрежденческую рабочую группу по не представленным в странах учреждениям. Эта рабочая группа, в частности, рекомендовала ввести с 2007 года на экспериментальной основе практику назначения в ограниченном числе стран специалистов по анализу координации с не представленными в стране учреждениями¹⁷. Главная функция специалиста по анализу координации с не представленными в стране учреждениями заключается в оказании содействия подключению не представленных в стране учреждений и других подразделений Организации Объединенных Наций к разработке и осуществлению единой страновой программы Организации Объединенных Наций/РПООНПР в странах, где они реализуются на экспериментальной основе, и обеспечению их равноправного участия в этой деятельности в целях повышения общесистемной слаженности.

116. В ходе проведенных при подготовке настоящего доклада консультаций было отмечено, что использование современных информационно-коммуникационных технологий может расширить обмен информацией и усовершенствовать управление знаниями, что повысит эффективность осуществляемой системой Организации Объединенных Наций сотрудничества в целях развития. Было признано, что управление знаниями в системе Организации Объединенных Наций не носит в достаточной мере стратегического характера, не осуществляется целенаправленно и недостаточно тесно увязано с целями Организации. Надлежащее управление знаниями играет центральную роль в обеспечении расширения участия в осуществляемой системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности на страновом уровне.

4. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

117. Национальные стратегии развития обеспечивают основу для определения главной направленности рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, которые должны предусматривать ограниченное число результатов (не более трех-пяти). Несмотря на это, РПООНПР в соответствии с их нынешней концепцией предусматривают, как правило, сосредоточение внимания главным образом на вопросах социального развития и в меньшей мере на вопросах, связанных с поступательным экономическим ростом, производственными секторами и более широкой программой действий международного сообщества по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Поэтому в недавно пересмотренных руководящих принципах в отношении ОАС/РПООНПР особо отмечается важность использования в качестве основы для анализа и планирования на страновом уровне в контексте национального процесса планирования развития более широкой программы по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития.

¹⁷ Странами осуществления экспериментальных единых страновых программ Организации Объединенных Наций являются: Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Пакистан, Руанда и Уругвай. В число стран, в которых в 2007 году осуществлялись РПООНПР, входят Афганистан, Бенин, Кот-д'Ивуар, Нигер, Нигерия и Эквадор.

118. Для обеспечения развивающимся странам возможности иметь более широкий доступ к результатам деятельности, осуществляемой в рамках всего спектра нормативных и оперативных мандатов, и к экспертным знаниям специализированных учреждений и подразделений системы, включая занимающиеся межсекторальными и региональными аспектами, необходимо придать процессу более всеохватный характер. Центральная задача в контексте деятельности в связи с общим анализом по стране и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития заключается в определении путей нахождения баланса между необходимостью придания этой деятельности стратегического целенаправленного характера и необходимостью расширения состава ее участников для наиболее эффективного решения национальных приоритетных задач. Тот факт, что большинство из не представленных в странах учреждений уже поддерживают прямые связи с техническими министерствами и другими партнерами в развивающихся странах, должен способствовать расширению участия таких учреждений в осуществляемой деятельности, что можно обеспечить, в частности, за счет расширения обмена информацией и адекватного управления знаниями.

119. Одним из ключевых факторов, обеспечивающих надлежащее функционирование системы координаторов-резидентов, является ее коллегиальность и активное участие всех как представленных, так и не представленных в соответствующих странах подразделений системы развития Организации Объединенных Наций, занимающихся осуществлением оперативной деятельности на страновом уровне в контексте различных страновых инициатив. Наиболее оптимальным является выполнение координаторами-резидентами функций посредников. Принцип коллегиальности также требует, чтобы координаторы-резиденты брали на себя всю ответственность за содействие участию коллег по системе Организации Объединенных Наций в осуществлении общесистемных инициатив на страновом уровне, расширению взаимодействия между различными подразделениями системы Организации Объединенных Наций и реализации скоординированных и консенсусных инициатив для достижения общих целей. Содействие применению коллегиальных подходов является одной из каталитических функций, в контексте которой наиболее полно проявляется руководящая роль координаторов-резидентов.

В. Региональные аспекты

1. Децентрализация и регионализация в системе Организации Объединенных Наций

120. Многие из вопросов, которые необходимо решать в рамках оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, носят трансграничный характер и должны решаться в региональном и субрегиональном контексте. В настоящее время все фонды и программы, а также несколько специализированных учреждений имеют региональные и/или субрегиональные отделения. Для некоторых организаций, таких, как МОТ и ВОЗ, существование региональных отделений является давнейшей традицией, сложившейся в силу необходимости более адекватно реагировать на потребности стран-членов в соответствующих регионах и облегчать их участие в региональных и глобальных процессах.

121. Некоторые фонды и программы укрепили свои региональные отделения, что, как ожидается, повысит эффективность работы страновых отделений. В 2005 и 2006 годах всеми учреждениями был достигнут значительный прогресс в деле повышения роли региональных директоров. Группы региональных директоров стали действовать в шести регионах, поскольку всем фондам, программам и учреждениям было предложено внести вклад в обеспечение согласованной и скоординированной региональной поддержки страновым группам. Такая поддержка включала техническую помощь в вопросах программ и оперативной деятельности, а также осуществление контроля за результатами работы.

122. Региональные бюро и региональные вспомогательные структуры фондов, программ и учреждений по-прежнему находятся в разных местоположениях и курируют разные страны. До недавнего времени местоположения и зоны действия отделений определялись не на основе скоординированных решений подразделений системы Организации Объединенных Наций, а устанавливались руководящими органами каждого подразделения с учетом его соответствующего мандата и особых геополитических соображений. Вследствие уделения растущего внимания слаженности и эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций в целом степень региональной согласованности в плане местоположения и зон действия отделений всех подразделений системы Организации Объединенных Наций повысилась¹⁸.

2. Вклад региональных комиссий

123. Региональные комиссии являются одним из основополагающих компонентов базовой структуры системы Организации Объединенных Наций. Двойная роль региональных комиссий как региональных органов Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и компонентов структуры региональных учреждений — с другой, дает им уникальные сравнительные преимущества в решении трансграничных и региональных проблем развития. Они создали мощную базу многоотраслевых специальных знаний в ряде связанных с развитием областей, а также в областях, которые имеют отношение к трансграничным задачам соответствующих регионов, что, в сочетании с их нейтральностью и полномочиями инициировать созыв различных совещаний и встреч, имеет огромное значение для соответствующих государств-членов. Региональные комиссии также играют важную роль в проведении региональных обзоров деятельности по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия, и наблюдении за их достижением.

¹⁸ Структуры, курирующие деятельность в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, во все большей степени концентрируются в региональном центре в Панаме. Для Азиатско-Тихоокеанского региона сейчас создан региональный центр в Бангкоке. В Африканском регионе центры расположены в Дакаре, Найроби и Йоханнесбурге. В двух регионах — Центральной и Восточная Европа и Содружество Независимых Государств, а также Ближний Восток и Северная Африка — выбор общего центра для размещения региональных структур и согласование географических зон действия оказались более трудной задачей.

3. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

124. Привнося региональный аспект в глобальную повестку дня в области развития, система Организации Объединенных Наций способна определять подходящие и реалистичные решения, избегая применения ограниченного странового подхода, который может лишать страны возможности пользоваться преимуществами анализа трансграничных проблем. Региональные аспекты деятельности также открывают новые возможности для сотрудничества Юг-Юг, особенно для мобилизации технических, технологических и финансовых ресурсов на региональной и межрегиональной основе.

125. Хотя совместное размещение региональных групп подразделений системы Организации Объединенных Наций в ограниченном числе центров и более четкое согласование географических зон их действия сопряжено с определенными преимуществами, потребности и ожидания стран в столь крупных по территории регионах могут в значительной мере различаться, и управление деятельностью по их удовлетворению может необязательно быть более эффективным, когда оно осуществляется из крупных региональных центров, а не из мест расположения штаб-квартир. Весьма специфические субрегиональные проблемы, такие, как пандемия ВИЧ/СПИДа, обеспечение постконфликтного восстановления и готовности к бедствиям, борьба с наркотиками и трансграничная миграция, необходимо решать на субрегиональном уровне. Возможно, что для некоторых более специализированных подразделений было бы более целесообразно создавать свои региональные отделения не в основных центрах, а в других местоположениях.

126. Сотрудничество и координация деятельности между региональными комиссиями и фондами, программами и учреждениями Организации Объединенных Наций по-прежнему относительно неразвиты. Вместе с тем имеются отдельные примеры эффективного сотрудничества на региональном уровне. Так, аналитический потенциал Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна все более широко используется оперативными подразделениями системы Организации Объединенных Наций и ее программами на региональном уровне, включая ВПП, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ПРООН и ЮНЕСКО.

C. Операционные издержки и эффективность

1. Упрощение и согласование процедур и механизмов осуществления деятельности

127. Операционные издержки, неизбежно связанные с оказанием развивающимся странам внешней помощи, вызывают все большую обеспокоенность как развитых, так и развивающихся стран. После 2004 года система Организации Объединенных Наций активизировала свои усилия по рационализации механизмов осуществления деятельности, особенно на страновом уровне, и по упрощению и согласованию своих административных и финансовых процедур¹⁹.

¹⁹ С более подробной информацией о мерах по упрощению и согласованию правил и процедур можно ознакомиться в сводном перечне вопросов, связанных с координацией оперативной деятельности в целях развития, который ежегодно подготавливается для основной сессии Экономического и Социального Совета фондами и программами Организации Объединенных Наций во исполнение резолюции 1998/27 Совета.

Усилия в первую очередь сосредоточены на а) рационализации странового присутствия Организации Объединенных Наций посредством использования общих помещений и совместного размещения; б) внедрении модели совместного отделения; а также с) на создании общих и совместно используемых вспомогательных служб²⁰. Одной из последних инициатив, в которой нашли отражение задачи упрощения и согласования, является согласованный подход к переводу наличных средств, который начал применяться в 2005 году.

128. Инициатива по совместному использованию помещений предусматривает совместное размещение в одном месте нескольких подразделений системы Организации Объединенных Наций и возможное создание «Дома Организации Объединенных Наций». В настоящее время во всем мире имеется 60 «Домов Организации Объединенных Наций». Причиной их создания в первую очередь является стремление сократить расходы на аренду и эксплуатацию помещений. В некоторых случаях не все подразделения системы Организации Объединенных Наций считают практически целесообразным переезжать в общие помещения, поскольку отдельные подразделения осуществляют широкомасштабные гуманитарные программы, специфика которых обуславливает колебания в потребностях в служебных помещениях, или стремятся располагаться в непосредственной близости от тех отраслевых министерств стран базирования, с которыми они работают. В подобном положении могут находиться такие учреждения, как ВОЗ, ФАО или ЮНЕСКО. Рабочая группа по общим помещениям ГООНВР разрабатывает рекомендации в отношении перехода к использованию общих помещений. Всеобъемлющая оценка преимуществ общих помещений в плане экономии средств и других связанных с ними преимуществ до настоящего времени не проводилась.

129. Концепция совместного отделения была первоначально задумана как одно из средств обеспечения дополнительной экономии за счет рационализации присутствия и операций, особенно в странах с относительно ограниченным присутствием Организации Объединенных Наций, в которых общая сумма расходов подразделений системы Организации Объединенных Наций на обеспечение представленности, расходов по персоналу и вспомогательных расходов несоизмеримо велика по сравнению с бюджетами по их программам. Позднее эта концепция была расширена для охвата понятия единой страновой программы. В 2004 году предполагалось, что к концу 2007 года будут созданы 20 совместных отделений. К настоящему времени было создано одно совместное отделение в Кабо-Верде²¹. В 2006 году Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций придала новый импульс осуществлению этой инициативы, предложив создать экспериментальные единые страновые программы Организации Объединенных Наций с одним руководителем, одной программой, одним бюджетом и, где это целесообразно, с одним офисом.

130. Совместное представительство в Кабо-Верде, именуемое Представительство фондов и программ Организации Объединенных Наций, было официально открыто в январе 2006 года. Исполнительные советы ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП утвердили общую страновую программу в 2005 году, расчи-

²⁰ Вопрос о возмещении расходов рассматривался в главе II, посвященной финансированию.

²¹ Второе совместное отделение первоначально планировалось создать на Мальдивских Островах, но реализации этих планов помешали последствия цунами в декабре 2004 года.

танную на цикл, начинающийся в 2006 году, и в декабре 2006 года правительство и эти четыре учреждения подписали план действий по осуществлению страновой программы. В основу структуры общей программы положены не мандаты участвующих учреждений, а отдельные темы. В начале 2007 года под руководством ГООНВР был проведен обзор, основное внимание в контексте которого было уделено процессу создания совместного отделения в Кабо-Верде и по итогам которого результаты усилий были признаны удовлетворительными с учетом того факта, что попытка создания такого отделения была предпринята на экспериментальной основе.

131. Усилия по созданию общих вспомогательных служб присутствующих в странах подразделений системы Организации Объединенных Наций были впервые предприняты еще в 2001 году, однако ускоренное осуществление программы началось в 2004 году, когда в сотрудничестве с ГООНВР была активизирована деятельность по подготовке административного персонала страновых групп Организации Объединенных Наций. 2006 год стал последним годом осуществления под руководством ГООНВР программы создания общих служб, в рамках которой к концу указанного года оказывалась поддержка в почти 70 странах. В 2006 году вследствие значительной корректировки этой осуществлявшейся под руководством ГООНВР программы усилия по созданию общих вспомогательных служб были переориентированы на согласование основных методов осуществления деятельности совместных отделений, а также на оказание поддержки странам осуществления экспериментальных единых страновых программ Организации Объединенных Наций.

132. В новом тысячелетии повысилась важность тех общих вспомогательных служб, деятельность которых связана с охраной и безопасностью. Благодаря созданию в январе 2005 года Департамента по вопросам охраны и безопасности были консолидированы и усилены существующие структуры Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, обеспечивающие охрану и безопасность в штаб-квартирах и периферийных отделениях. Вследствие укрепления системы обеспечения безопасности, в частности увеличения численности занимающегося вопросами безопасности персонала, связанные с обеспечением безопасности расходы на местах возросли почти в четыре раза с 42,9 млн. долл. США в двухгодичном периоде 2002–2003 годов до прогнозируемого на двухгодичный период 2006–2007 годов уровня порядка 169,1 млн. долл. США. Из выделенных в 2006 году ассигнований для покрытия расходов на деятельность на местах и связанных с ней расходов 85 процентов приходилось на долю расходов по обеспечению безопасности на местах.

133. В апреле 2005 года члены Исполнительного комитета ГООНВР перешли к использованию согласованного подхода к переводу наличных средств. Этот подход призван а) снизить операционные издержки для партнеров и персонала Организации Объединенных Наций за счет рационализации, упрощения и стандартизации процедур; б) способствовать использованию национальных систем в качестве одного из средств укрепления опоры на собственные силы в контексте деятельности стран по обеспечению своего развития; и с) обеспечить уделение большего внимания созданию устойчивого национального потенциала. Подход предусматривает перевод наличных средств не на основе проверки произведенных расходов, а на основе предварительной оценки рисков. Применение этого подхода связано с проведением двух видов оценки потенциала:

а) макрооценки государственной системы финансового управления стран; и
б) ряда микрооценок адекватности систем финансового управления, практики и механизмов контроля партнеров по осуществлению деятельности. Детальные планы внедрения этого подхода подготовлены в 82 странах, а в 60 странах с ним ознакомлены представители правительств и/или местных доноров. Макрооценки проводятся или завершены в 53 странах, а в каждой третьей из 118 стран, где внедряется этот подход, начаты или завершены микрооценки.

134. Увязка внедрения согласованного подхода к переводу наличных средств с соответствующей национальной деятельностью имеет решающее значение для его успешного применения. Первоначальные результаты его применения в Кабо-Верде позволяют сделать вывод о том, что партнеры с наиболее надежными финансовыми системами, как правило, оказываются в наибольшем выигрыше с точки зрения повышения оперативности выплат и снижения операционных издержек. Этот подход также потенциально способен повысить качество финансового управления в структурах-партнерах. Поскольку процесс внедрения этого подхода связан с проведением затрагивающих болевые точки переговоров с национальными партнерами, важно, чтобы координаторы-резиденты и руководители учреждений играли активную руководящую роль в этом процессе. Чрезвычайно важное значение имеет также создание межучрежденческой группы по согласованному подходу к переводу наличных средств.

2. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

135. ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП вложили значительные средства и усилия в рационализацию своего странового присутствия. Вместе с тем число страновых групп, переехавших в общие помещения или даже создавших совместные отделения, остается значительно ниже установленного целевого показателя. Участие в создании совместного отделения в Кабо-Верде не присутствующих в этой стране учреждений до настоящего времени было минимальным. Имеются признаки того, что вопрос об охвате не представленных в странах учреждений теперь будет решаться на более систематической и всеобъемлющей основе как в Кабо-Верде, так и в других странах осуществления экспериментальных единых страновых программ Организации Объединенных Наций.

136. Определенный прогресс был достигнут в деле создания общих вспомогательных служб и внедрения новых административных и финансовых процедур. Преимущества этих новых процедур не анализируются надлежащим образом. Можно предположить, что произошло некоторое снижение операционных издержек как для правительств стран, так и для самих подразделений системы Организации Объединенных Наций, однако данных, однозначно подтверждающих это, не имеется. В целом административная реформа на страновом уровне скорее всего будет более успешной в тех случаях, когда она осуществляется на основе общего видения всеми заинтересованными сторонами роли и вклада системы Организации Объединенных Наций в условиях, преобладающих в конкретных странах.

D. Потенциал системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне

1. Реформы управления людскими ресурсами

137. Все подразделения системы Организации Объединенных Наций в настоящее время поддерживают единый подход к управлению людскими ресурсами, и в большинстве из них имеются основные элементы механизма профессионального управления людскими ресурсами. Несколько фондов, программ, специализированных учреждений и других подразделений системы Организации Объединенных Наций приступили к реализации стратегий и политики в области людских ресурсов, направленных на наиболее эффективное удовлетворение потребностей стран-членов и решение многочисленных трудных задач, обусловливаемых изменениями в квалификационных требованиях и возрастной структуре их персонала.

2. Процессы децентрализации

138. Несколько подразделений системы Организации Объединенных Наций, включая отдельные специализированные учреждения, продолжают принимать меры по децентрализации своего потенциала, что отражает тенденцию, сформировавшуюся более 20 лет назад. Сегодня большинство сотрудников подразделений системы развития Организации Объединенных Наций базируется на местах. То же самое можно сказать и о Секретариате Организации Объединенных Наций. Доля сотрудников подразделений общей системы Организации Объединенных Наций, работающих на местах, увеличилась с 45 процентов от общей численности персонала в 2000 году до 54 процентов в 2005 году.

139. Если посмотреть на отдельные подразделения, то картина довольно неоднородна. Более 70 процентов сотрудников ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП работают на местах. В специализированных учреждениях более значительная часть сотрудников категории специалистов работает в штаб-квартирах. Эти различия зависят от мандатов, финансовых ограничений и роли подсистем региональных отделений. Согласно договоренности, достигнутой между ЮНИДО и ПРООН, в тех странах, где не имеется полноценного регионального или странового отделения ЮНИДО, один из ее национальных сотрудников-специалистов, работающих на страновом уровне в составе страновой группы Организации Объединенных Наций, пользуется помещениями ПРООН и услугами общих служб.

140. Несколько подразделений системы Организации Объединенных Наций перевели свой персонал не в страновые отделения, а в региональные или субрегиональные отделения. Региональные структуры начинают играть все более важную роль. Канцелярии региональных директоров Исполнительного комитета ГООНВР и других учреждений становятся основными механизмами для оказания поддержки страновым группам и наращивания потенциала системы Организации Объединенных Наций в плане реагирования на изменения в странах и регионах. МОТ совмещает укрепление своих региональных структур с расширением странового присутствия. Другие учреждения, такие, как ЮНЕСКО, задействуют базирующихся в регионе экспертов и технический персонал из своих субрегиональных отделений.

3. Технический потенциал на страновом уровне и использование сетей управления знаниями

141. Фактором, сдерживающим повышение эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, является качество подготовки специалистов, которых могут задействовать страновые группы Организации Объединенных Наций. Исследования, проведенные в процессе работы над настоящим докладом, показывают, что в преобладающем числе случаев уровень подготовки специалистов в странах неодинаков, что можно сказать и о квалификации персонала, хотя картина меняется от страны к стране и от учреждения к учреждению. Для эффективного реагирования на связанные с процессом развития потребности на национальном уровне требуется наличие обширных знаний по ряду дисциплин. Вместе с тем необходимость включать в страновые группы Организации Объединенных Наций специалистов всех профилей отсутствует, поскольку на основе адекватного управления знаниями и использования современных информационно-коммуникационных технологий можно задействовать специалистов как из системы Организации Объединенных Наций, так и внешних специалистов.

142. Одним из важных подходов к укреплению потенциала реагирования системы Организации Объединенных Наций является расширение использования национальных сотрудников-специалистов, которые позволяют подразделениям системы Организации Объединенных Наций повышать актуальность своей деятельности на местах и обеспечивать больше преемственности в ее рамках. Результаты одного из обследований, проведенных Комиссией по международной гражданской службе в 2005 году, показали, что число национальных сотрудников-специалистов увеличилось во всей системе Организации Объединенных Наций и достигло 4777 человек, в то время как в 1993 году семь подразделений системы сообщили о том, что в них работают 1299 таких сотрудников²². Ожидается, что рост их числа продолжится, поскольку создаются новые механизмы для расширения участия не представленных в странах организаций и выполнения специальных соглашений, заключенных ПРООН с отдельными подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

143. Одной из важных трудных задач по-прежнему является обеспечение способности привлекать и удерживать на службе квалифицированных сотрудников. Определенный прогресс был достигнут в плане межучрежденческой мобильности. В ноябре 2005 года Комиссия по международной гражданской службе опубликовала информацию о пересмотренной политике в отношении межучрежденческой мобильности. Эта политика призвана способствовать дальнейшему согласованию размеров вознаграждения и пособий и льгот в общей системе Организации Объединенных Наций для содействия заключению соглашений об обмене. Некоторые подразделения Организации Объединенных Наций, такие, как ПРООН и ЮНИСЕФ, занимаются переподготовкой своего персонала для обеспечения наличия оптимального числа сотрудников требуемых специальностей в целях эффективного осуществления работы, связанной с оказанием консультационной помощи по основным стратегическим вопросам в технической, социальной и экономической областях.

²² В 2004 году наибольшее число национальных сотрудников-специалистов (1523 человека) работало в ЮНИСЕФ, вслед за которым шли ПРООН (832), ВПП (267), ВОЗ (248), ЮНФПА (228), ФАО (92), ЮНЕСКО (72) и ЮНИДО (17).

144. Благодаря участию в сетевых объединениях специалистов и сотрудничеству с учреждениями, предоставляющими доступ к дополнительным специальным техническим и другим знаниям, система Организации Объединенных Наций может задействовать внешних экспертов. Сеть ГООНВР по вопросам политики предоставляет правительствам стран возможность взаимодействовать в онлайн-режиме со 110 базирующимися в регионах техническими экспертами из 15 подразделений системы Организации Объединенных Наций²³. Одним из великолепных примеров того, что способна обеспечивать система Организации Объединенных Наций, являются субрегиональные центры учета ресурсов, созданные ПРООН.

4. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

145. Процессы глобализации и новая повестка дня в области развития обуславливают большую востребованность в развивающихся странах оказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки в области развития. Эта востребованность создает трудные задачи для оперативного потенциала системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Система реагирует на них путем проведения реформ управления людскими ресурсами и постоянных усилий по таким направлениям, как децентрализация, переподготовка и целевой набор персонала.

146. Недостатки в плане качества подготовки специалистов, которых могут задействовать страновые группы Организации Объединенных Наций, и ограниченность доступа стран-получателей помощи к экспертам и специалистам самых различных профилей из системы Организации Объединенных Наций сказываются на эффективности реагирования системы Организации Объединенных Наций на меняющиеся потребности на страновом уровне. Способность системы мобилизовывать специалистов всех основных профилей, требующихся для поддержки осуществления национальных стратегий в области развития и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других соответствующих согласованных на международном уровне целей в области развития, ограничивается острой нехваткой организационных и финансовых ресурсов, и для укрепления этой способности по-прежнему требуется прилагать активные, согласованные и комплексные усилия.

Е. Оценка оперативной деятельности в целях развития

1. Функция оценки в системе Организации Объединенных Наций и общесистемное сотрудничество при проведении оценок

147. Хотя многие фонды, программы и учреждения системы развития Организации Объединенных Наций в настоящее время имеют специальные подразделения, занимающиеся проведением оценок, пока еще не все из них придают одинаковое важное значение оценке и институциональным механизмам для ее проведения. В одних случаях функция оценки предусматривается мандатом надзорных служб, а в других она сочетается с функциями планирования, разработки программ и контроля. Очень немногие подразделения, занимающиеся

²³ Другими хорошими примерами в этом отношении являются ФАО, МФСР, ЮНКТАД и ЮНЕСКО.

оценкой, независимы в том смысле, что они непосредственно и самостоятельно отчитываются перед руководящими органами или руководителем своей организации. Как правило, занимающиеся оценкой подразделения сталкиваются с нехваткой ресурсов. Немногие организации системы Организации Объединенных Наций имеют детально разработанные процедуры оценки.

148. За прошедшие три года функция оценки была укреплена в рамках всей системы развития Организации Объединенных Наций²⁴. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки²⁵ объединяет в себе представителей подразделений, отвечающих за проведение оценки в системе Организации Объединенных Наций. В настоящее время членами Группы являются 45 занимающихся оценкой подразделений не только фондов, программ и учреждений, осуществляющих оперативную деятельность в целях развития, но и Секретариата Организации Объединенных Наций, региональных комиссий и структур, деятельность которых связана с экологическими и гуманитарными вопросами.

149. Принятие Группой в 2005 году норм и стандартов оценки, соответствующих международным стандартам в этой области, явилось поворотным пунктом в деле согласования и упрощения процедур оценки в системе Организации Объединенных Наций. Эти согласованные нормы и стандарты, которые Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2006/14 охарактеризовал как вклад в укрепление механизма оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций, обеспечивают набор общих ценностей, прочные концептуальные рамки и рациональные руководящие принципы для проведения оценки. Членам Группы рекомендуется содействовать принятию в своих соответствующих подразделениях принципов и подходов, изложенных в нормах и стандартах Группы.

150. Группа представила КСР предложение, в котором рассматриваются пути укрепления функции оценки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Предложение ЮНЕГ предусматривает а) укрепление и придание более независимого характера функциям оценки в каждом из подразделений системы Организации Объединенных Наций для оценки их собственной работы и содействия согласованию методологий и процедур оценки в рамках всей системы; б) укрепление сетевого взаимодействия, сотрудничества и инновационной деятельности с использованием возможностей Группы; а также с) создание нового небольшого независимого подразделения по оценке для проведения общесистемной оценки. В отсутствие такого общесистемного независимого механизма оценки Группа на коллективной основе будет участвовать в оценке восьми экспериментальных единых страновых программ Организации Объединенных Наций.

2. Оценка на страновом уровне

151. В своей резолюции 59/250 Генеральная Ассамблея особо отметила, что правительства развивающихся стран несут главную ответственность за координацию внешней помощи, в том числе предоставляемой системой Организа-

²⁴ Одним из возможных исключений является функция оценки в рамках Объединенной инспекционной группы, поскольку этот орган в последнее время в большей мере сосредоточивает внимание на проведении проверок и внутреннем надзоре.

²⁵ Первоначально эта группа называлась Межучрежденческой рабочей группой по оценке. Она была создана в 1984 году.

ции Объединенных Наций, и оценку отдачи от нее с точки зрения содействия решению национальных приоритетных задач. Акцент на национальной ответственности развивающихся стран за проведение оценки и их руководстве этим процессом отражает концептуальный сдвиг по сравнению с традиционным подходом, в рамках которого оценка проводилась в основном по поручению финансирующих структур.

152. Недавно проведенный выборочный метаанализ оценок с использованием новой базы данных ЮНЕГ об оценках на страновом уровне показал, что в большинстве случаев оценки по-прежнему инициировались и проводились подразделениями системы Организации Объединенных Наций и что ответственность за процесс оценки и руководство им со стороны правительств или организаций развивающихся стран были относительно ограниченными. Метаанализ также показал, что в большинстве случаев оценки отражали специфику отдельных учреждений и не предусматривали сколько-нибудь широких возможностей для совместного планирования и/или разработки и осуществления совместных программ в контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или стратегий сокращения масштабов нищеты.

153. В настоящее время Южная Африка и Группа проводят под руководством правительства этой страны оценку роли, функций и стратегического положения системы Организации Объединенных Наций на данном этапе на предмет их актуальности в нынешних условиях и возможности извлечения Южной Африкой максимальной пользы из оказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки. Деятельность по проведению этой оценки совместно финансируется правительством Южной Африки и Группой и осуществляется правительством Южной Африки в сотрудничестве с Группой. Ожидается, что это позволит извлечь уроки относительно путей проведения под руководством стран и с соблюдением принципа их ответственности оценки вклада системы Организации Объединенных Наций, которые будут учитываться при проведении аналогичных оценок в других странах.

154. В своей резолюции 59/250 Генеральная Ассамблея также рекомендовала проводить на страновом уровне оценки хода осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в конце программного цикла на основе матрицы результатов при всестороннем участии и руководстве со стороны правительств стран-получателей помощи. Эта рекомендация до настоящего времени не выполняется в сколько-нибудь широких масштабах. Подготовленные для страновых групп Организации Объединенных Наций руководящие принципы в отношении общего анализа по стране/Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития содержат указания относительно планов осуществления контроля и проведения оценки, которые должны дополнять таблицы результатов. Обзоры должны проводиться на ежегодной основе, а оценку Рамочной программы предполагается проводить в предпоследнем году программного цикла. Эти руководящие принципы не были сочтены достаточно полными и практически осуществимыми. Необходимо, чтобы деятельность по контролю и оценке планировалась и обеспечивалась ресурсами в начале цикла многолетнего плана или Рамочной программы.

3. Нарращивание в развивающихся странах потенциала для проведения оценки

155. В контексте международных дискуссий представители занимающихся вопросами оценки органов из развивающихся стран все более широко выступают за корректировку нынешних подходов к оценке и методов ее проведения с учетом специфики потребностей и культуры заинтересованных в оценке сторон и клиентов. ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, ПРООН и другие подразделения системы Организации Объединенных Наций участвуют в деятельности по содействию созданию и укреплению в развивающихся странах профессиональных организаций по вопросам оценки и поэтому присоединились к инициативам в этой области, выдвинутым двусторонними донорами, такими, как Япония, и международными финансовыми учреждениями, в частности Всемирным банком и Азиатским банком развития. ЮНИСЕФ и ПРООН оказывают широкую поддержку Африканской ассоциации по вопросам оценки и другим региональным и национальным ассоциациям по вопросам оценки в других регионах мира.

156. В развивающихся странах требуется не только повышать квалификацию специалистов и укреплять их ассоциации, но и развивать и укреплять подразделения по вопросам оценки в государственных органах и других учреждениях-партнерах. Такие подразделения должны отвечать тем же стандартам с точки зрения независимости и авторитета, что и аналогичные структуры в развитых странах. Оценка является неотъемлемой частью основанных на соблюдении прав подходов и ориентированного на достижение конкретных результатов управления, которые способствуют обеспечению благого управления. Как для государственных, так и для частных учреждений оценка является незаменимым инструментом, обеспечивающим подотчетность и обучение на основе опыта.

157. Непроведение оценок рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в значительной мере объясняется недостаточными возможностями страновых групп Организации Объединенных Наций по разработке и осуществлению планов проведения оценок. Недостаток таких возможностей не может быть компенсирован привлечением на специальной основе внешних консультантов, поскольку оценки результатов деятельности Организации Объединенных Наций должны планироваться и использоваться так, чтобы надлежащим образом соблюдались организационные требования в отношении оптимального удовлетворения потребностей стран в области развития и поддержки усилий национальных правительств и других партнеров по реализации их стратегий и решению стоящих перед ними приоритетных задач.

4. Ключевые достижения и сохраняющиеся трудные задачи

158. В период после 2004 года был достигнут значительный прогресс в деле укрепления функций оценки в фондах, программах, учреждениях и других подразделениях системы Организации Объединенных Наций и в согласовании и упрощении норм и стандартов применительно к процедурам и методам оценки. На данном этапе задачей является повышение квалификации занимающихся вопросами оценки сотрудников системы Организации Объединенных Наций на страновом и региональном уровне и на уровне штаб-квартир и обеспечение оптимального использования внешних специалистов.

159. Определенный прогресс был достигнут в деле наращивания национального потенциала в плане проведения оценок, однако эта задача до настоящего

времени не решается в достаточно широких масштабах и на эти цели не выделяется достаточно ресурсов. Необходимо, чтобы потенциалу в плане проведения оценок уделялось более пристальное внимание в контексте общих усилий по наращиванию потенциала. Фонды, программы и учреждения системы Организации Объединенных Наций наделены особыми мандатами и призваны играть особую роль в наращивании потенциала в плане проведения оценок в странах осуществления программ. В этих странах необходимо оказывать поддержку специализированным профессиональным организациям, которые способны взять на себя руководство деятельностью по оценке, с тем чтобы правительства и другие национальные партнеры могли все более широко брать на себя ответственность за проведение оценок внешней помощи, включая помощь, оказываемую системой Организации Объединенных Наций.
