

**Основная сессия 2008 года**

Нью-Йорк, 10–14 июля 2008 года

Пункт 3(а) 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**Функционирование системы координаторов-резидентов, включая издержки и выгоды****Доклад Генерального секретаря*****Резюме*

Настоящий доклад представляется в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в пункте 93 ее резолюции 62/208, в отношении того, чтобы Генеральный секретарь ежегодно представлял доклады о функционировании системы координаторов-резидентов, в том числе анализ издержек и выгод. В настоящем первом докладе содержится широкий обзор системы координаторов-резидентов, ее организации, механизмов и функционирования.

В докладе анализируется вопрос о том, как межправительственный мандат, основанный прежде всего на трехгодичных всеобъемлющих обзорах политики Генеральной Ассамблеей и связанных с ними резолюциях Экономического и Социального Совета об оперативной деятельности, осуществляется посредством межучрежденческого руководства и эволюции систем, инструментов и методов в сфере функционирования системы координаторов-резидентов, и роль координатора-резидента. С учетом принципа, согласно которому, хотя эта система находится в ведении Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), она принадлежит всей системе развития Организации Объединенных Наций в целом, в докладе уделяется особое внимание согласованности и общесистемному участию, а также механизмам подотчетности в контексте национальной ответственности и руководства.

* E/2008/100.

** Задержка с представлением настоящего доклада вызвана проведением широких консультаций с различными организациями.



Система координаторов-резидентов охватывает все подразделения системы Организации Объединенных Наций, которые осуществляют оперативную деятельность в целях развития в странах, в которых реализуются программы, независимо от их формального присутствия в стране. Ключевыми элементами этой системы являются: а) на страновом уровне — страновая группа Организации Объединенных Наций, координатор-резидент и его или ее канцелярия; б) на региональном уровне — региональные директора и региональные группы руководителей; и с) на уровне Центральных учреждений — Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) и ПРООН как руководитель этой системы.

Достигнут существенный прогресс с помощью различных мер, нацеленных на: повышение программной и оперативной согласованности на страновом уровне; обеспечение общесистемного участия, особенно в том, что касается учреждений-нерезидентов; и усиление подотчетности. Излагаются выгоды, вытекающие из мер по обеспечению согласованности, особенно использования общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, а также других инструментов, таких, как совместные инструменты программирования, в то время как выгоды от мер по обеспечению упрощения и согласования, таких, как общие помещения и службы, демонстрируются некоторыми имеющимися количественными показателями в отношении экономии и эффективности.

В докладе содержится информация о финансировании системы координаторов-резидентов в качестве исходного пункта для проведения надлежащего анализа издержек и выгод координации на уровне стран в будущих докладах. Финансирование должности координатора-резидента надо понимать как инвестицию для всей деятельности Организации Объединенных Наций по координации, в том числе для обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и, в соответствующих случаях, для гуманитарного реагирования и постконфликтного перехода.

Несмотря на важные достижения и прогресс, сохраняются крупные проблемы на пути обеспечения эффективности и результативности в оперативной деятельности в целях развития через посредство системы координаторов-резидентов, включая необходимость адекватного отклика на различные требования, предъявляемые к этой системе, мобилизации экспертных знаний в рамках всей системы Организации Объединенных Наций для поддержки страновых процессов развития и устранения различий в деловой практике. Совету выносятся некоторые рекомендации в отношении представления в будущем докладов, посвященных системе координаторов-резидентов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Общий обзор функционирования системы координаторов-резидентов	5–55	5
A. Межправительственный мандат и межучрежденческое руководство	5–8	5
B. Система координаторов-резидентов: основные принципы и состав	9–12	6
C. Координатор-резидент	13–19	6
D. Глобальный и региональный контроль и руководство системой координаторов-резидентов, вспомогательными инструментами и инструментами подотчетности	20–35	8
E. Механизмы координации на страновом уровне	36–40	13
F. Общесистемное участие в системе координаторов-резидентов	41–55	14
III. Координация на страновом уровне: деятельность, инструменты и добавленная стоимость	56–75	17
A. Координация в целях развития	56–72	17
B. Упрощение и согласование деловой практики	73–75	22
IV. Финансирование системы координаторов-резидентов	76–85	23
A. Источники, ассигнование и использование	76–84	23
B. Выделение средств и отчетность	85	27
V. Вопросы и проблемы	86	28
VI. Выводы и рекомендации	87–92	29

I. Введение

1. Система координаторов-резидентов — это периодически повторяющаяся тема при анализе оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, и она всегда была одной из ключевых глав в докладах Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи и Экономическому и Социальному Совету по этому вопросу. В ходе самого последнего трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития (см. резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи) Генеральная Ассамблея впервые просила Генерального секретаря ежегодно представлять Совету доклады о функционировании системы координаторов-резидентов, включая анализ ее издержек и выгод.

2. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу. Он предлагает вниманию Совета общий обзор системы координаторов-резидентов, ее организации, механизмов и функционирования. В нем рассматриваются выгоды координации через систему координаторов-резидентов, а также ее издержки, и указываются соответствующие направления политики, установленные в резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики. Финансирование системы координаторов-резидентов трактуется в качестве исходного пункта для подготовки будущих докладов относительно надлежащего анализа издержек и выгод координации на уровне стран.

3. В докладе не проводится детального анализа вопросов набора и отбора координаторов-резидентов, поскольку Генеральной Ассамблеей запрошено конкретное исследование по вопросам людских ресурсов (см. резолюцию 62/208, пункты 94 и 125). Хотя координационная деятельность в отношении гуманитарных операций, операций по обеспечению безопасности и операций по поддержанию мира (в соответствующих страновых ситуациях) составляет важный мандат системы координаторов-резидентов, эти вопросы не обсуждаются подробно в настоящем докладе. Однако в будущих докладах эти темы могут рассматриваться более углубленно. Аналогичным образом, нынешняя инициатива по задействию экспериментальных проектов «Единство действий» в восьми странах не будет обсуждаться, поскольку она будет предметом отдельной независимой оценки.

4. Поскольку настоящий доклад будет готовиться ежегодно, его можно рассматривать как содержащий общий обзор системы координаторов-резидентов, за которым последует серия дополняющих тематических оценок по выборочным темам. В докладе, который будет представлен в 2009 году, особое внимание будет уделено усилиям по совершенствованию процесса отбора и подготовки координаторов-резидентов в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи (см. резолюцию 62/208, пункт 94). Помимо дальнейшей аналитической работы относительно издержек и выгод системы координаторов-резидентов, будущие доклады могут касаться таких вопросов, как финансирование, программирование, общесистемный вклад Организации Объединенных Наций в систему координаторов-резидентов или координация в ситуациях, связанных с переходом от оказания чрезвычайной помощи к развитию.

II. Общий обзор функционирования системы координаторов-резидентов

A. Межправительственный мандат и межучрежденческое руководство

5. Концепция системы координаторов-резидентов зародилась в 1977 году, когда Генеральная Ассамблея выступила с концепцией одного должностного лица — координатора-резидента — для координации оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 32/197).

6. Эта концепция, которая с годами развивалась, играет все более главную роль в процессах реформы в рамках системы. Важность системы координаторов-резидентов и ее ключевая роль в обеспечении эффективного и действенного функционирования системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне (см. резолюции 59/250, пункт 53, и 62/208, пункт 91) последовательно подтверждались государствами-членами через резолюции Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики. Призыв об эффективном функционировании системы координаторов-резидентов содержится в каждой резолюции, касающейся трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, начиная с 1992 года¹. Руководящие указания относительно функционирования системы координаторов-резидентов поступают главным образом из резолюций Ассамблеи, связанных с трехгодичным всеобъемлющим обзором политики, и соответствующих резолюций об их осуществлении, принимаемых Экономическим и Социальным Советом.

7. Усилия по укреплению системы координаторов-резидентов подчеркивались Генеральным секретарем в его докладе об обновлении Организации Объединенных Наций: программа реформ (см. A/51/950, пункт 49), а также Всемирным саммитом 2005 года (см. резолюцию 60/1, пункт 169). Всемирный саммит призвал к усилению роли координатора-резидента, с надлежащими полномочиями, ресурсами и подотчетностью, в осуществлении реформ на страновом уровне. В двух самых недавних резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики государства-члены изложили дальнейшие меры по укреплению системы координаторов-резидентов, в том числе в отношении большей подотчетности перед правительствами принимающих стран и межправительственным процессом, а также в рамках системы Организации Объединенных Наций².

8. На межучрежденческом уровне руководящие принципы, разработанные Административным комитетом по координации в 1999 году³, служат главной

¹ См. резолюции 47/199, 50/120, 53/192, 56/201, 59/250 и 62/208.

² См. резолюции 59/250, пункты 53–61; и 62/208, пункты 89–94, 96, 101, 104 и 105.

³ Первоначальный набор руководящих принципов, подготовленный Административным комитетом по координации (функции которого были переданы Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций), содержится в документе “Administrative Committee for Coordination statement on the role and the functioning of the resident coordinator system” (1995 год). Они были более подробно разработаны и обновлены в документе “Administrative Committee for Coordination guidelines on the functioning of the resident coordinator system”, которые имеются на веб-сайте Группы

отправной точкой при определении масштабов и базовых параметров функционирования системы координаторов-резидентов. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития развивает эти руководящие принципы, отражая более поздние указания относительно трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики и директивные решения Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

В. Система координаторов-резидентов: основные принципы и состав

9. В контексте национальной ответственности и руководства процессом развития система координаторов-резидентов является главным механизмом для координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, а также чрезвычайной помощи, деятельности по восстановлению и процесса перехода в странах, в которых осуществляются программы.

10. Хотя система координаторов-резидентов нацелена на координацию на страновом уровне, руководство этой системой требует общесистемных механизмов надзора и поддержки на уровне Центральных учреждений и на региональном уровне.

11. В основе функционирования системы координаторов-резидентов лежат два всеохватывающих принципа. Первый принцип касается национальной ответственности и руководства национальным процессом развития: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций осуществляется по просьбе и в соответствии с политикой и приоритетами правительств. Правительства стран несут главную ответственность за координацию всей внешней помощи, включая помощь, поступающую от системы Организации Объединенных Наций. Система координаторов-резидентов содействует правительствам стран в выполнении их национальных планов и стратегий развития и в осуществлении их обязанностей по принятию последующих мер по итогам крупных международных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, облегчая оказание системой Организации Объединенных Наций согласованной, скоординированной и действенной поддержки на местном уровне.

12. Второй принцип заключается в том, что система координаторов-резидентов принадлежит системе развития Организации Объединенных Наций в целом и что ее функционирование должно строиться на принципах участия, коллегиальности и подотчетности.

С. Координатор-резидент

13. Как было вновь подтверждено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 62/208, координатор-резидент играет центральную роль в содействии координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития на страновом уровне. Он или она обеспечивает, чтобы

Организации Объединенных Наций по вопросам развития и которые сейчас обновляются.

эта деятельность соответствовала приоритетам национального развития, мандатам и целям организаций системы Организации Объединенных Наций и принципам и директивным указаниям в отношении оперативной деятельности в целях развития. Координатор-резидент отвечает за разработку многодисциплинарных аспектов помощи, оказываемой стране системой Организации Объединенных Наций, опираясь при этом на согласованные на международном уровне цели в области развития, включая цели, сформулированные в Декларации тысячелетия. Координатор-резидент также отвечает за обеспечение того, чтобы правительства стран имели доступ ко всему диапазону экспертных знаний, имеющихся у системы Организации Объединенных Наций. Предполагается, что он или она принимает меры для ведения дел с организациями системы, не имеющими представительств на местах, с учетом особых взаимоотношений между определенными учрежденческими структурами системы Организации Объединенных Наций и гражданским обществом. В тесном сотрудничестве со страновой группой Организации Объединенных Наций координатор-резидент, как предполагается, составляет ежегодный план работы группы в качестве основы для согласованных действий системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. От координатора-резидента также ожидают усилий по мобилизации средств для всей системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне (см. резолюцию 59/250, пункт 61).

14. При обычных условиях координатор-резидент является назначенным представителем Генерального секретаря и возглавляет страновую группу Организации Объединенных Наций. Группа состоит из представителей фондов и программ Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и других подразделений системы Организации Объединенных Наций, аккредитованных в той или иной конкретной стране. Все члены группы играют двойную роль — представителей их соответствующих организаций и членов системы координаторов-резидентов, — и от них ожидают оказания полной поддержки эффективному функционированию обеих. Бреттон-вудские учреждения активно участвуют в работе страновой группы Организации Объединенных Наций в большинстве стран. Страновой координатор Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), который несет общую ответственность за такую деятельность на страновом уровне, действует в рамках системы координатора-резидента и является членом страновой группы Организации Объединенных Наций.

15. Кроме того, координатор-резидент обычно координирует международную гуманитарную помощь на страновом уровне в поддержку усилий правительств. Координатор чрезвычайной помощи в консультации с Межучрежденческим постоянным комитетом по гуманитарным вопросам может назначить его или ее координатором по гуманитарным вопросам. Если в той или иной комплексной миротворческой миссии назначается специальный представитель Генерального секретаря, координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам может выполнять обязанности заместителя Специального представителя Генерального секретаря под общим руководством Специального представителя Генерального секретаря, отвечая за координацию помощи в целях развития и гуманитарной помощи, включая усилия по восстановлению. Кроме того, координатор-резидент обычно назначается уполномоченным Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, если только в стране нет более высокопоставленного должностного лица-резидента Организации Объединенных

Наций. В этом качестве он или она отчитывается перед Генеральным секретарем — через заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности — за безопасность персонала, нанятого организациями системы Организации Объединенных Наций, и их иждивенцев в данной стране. Уполномоченный отвечает и подотчетен за обеспечение того, чтобы в стране достигалась цель системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

16. Обязанности координатора-резидента, в том числе как координатора по гуманитарным вопросам и уполномоченного, содержатся в описании должностных функций координатора-резидента, прилагаемом к руководящим принципам Административного комитета по координации 1999 года.

17. Координатор-резидент отчитывается перед Генеральным секретарем через Администратора ПРООН в качестве Председателя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Разграничение между обязанностями координатора-резидента как руководителя страновой группы Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и его или ее ролью как представителя ПРООН, с другой, уточняется в обновленном варианте описания должностных функций координатора-резидента. Дабы быть уверенным в том, что координатор-резидент имеет больше времени для выполнения координационных функций, и чтобы избежать конфликта интересов, Генеральная Ассамблея просила ПРООН назначать странового директора для осуществления ее основных видов деятельности, включая мобилизацию средств, особенно в странах с большими страновыми группами и находящимися в сложных с точки зрения координации ситуациях или в сложных чрезвычайных ситуациях. По состоянию на май 2008 года учреждено 49 должностей страновых директоров и 41 из них заполнена⁴.

18. Предполагается, что координатор-резидент, действующий при поддержке страновой группы Организации Объединенных Наций, должен докладывать национальным властям о прогрессе в достижении результатов, согласованных в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (см. резолюцию 62/208, пункт 96).

19. Обязанности и задачи координатора-резидента как руководителя страновой группы Организации Объединенных Наций существенно увеличились с течением времени. Все большее внимание, уделяемое общесистемной согласованности и координации, все более сложный характер вопросов и многодисциплинарный подход, требующийся во многих случаях, привели к увеличению спроса на эффективную и действенную систему координаторов-резидентов.

D. Глобальный и региональный контроль и руководство системой координаторов-резидентов, вспомогательными инструментами и инструментами подотчетности

Политика и управление

20. Различные базирующиеся в Центральном учреждении межучрежденческие механизмы дают координаторам-резидентам и системе координаторов-

⁴ ПРООН имеет целью создать 50 должностей страновых директоров к 2010 году.

резидентов указания в отношении осуществления согласованных на международном уровне целей в области развития и достижения согласованности, оперативной эффективности и подотчетности в условиях национальной ответственности и руководства. В октябре 2007 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития была введена в рамки структуры КСР. Этот шаг позволил обеспечить более систематическую отчетность ПРООН как руководителя системы координаторов-резидентов перед КСР и Генеральным секретарем. Он также поставил систему координаторов-резидентов под более полную общесистемную ответственность.

Координационный совет руководителей и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития

21. КСР и его три столпа — Комитет высокого уровня по программам, Комитет высокого уровня по вопросам управления и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития — обеспечивают последовательный общесистемный подход к работе системы координаторов-резидентов. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития — это механизм, обеспечивающий коллективное руководство страновыми группами Организации Объединенных Наций по вопросам оперативной деятельности в целях развития. Комитет высокого уровня по программам сфокусирован на согласованности действий системы Организации Объединенных Наций в вопросах тематической политики, в то время как Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития сосредоточивает внимание на преобразовании этой политики в оперативное руководство и разрабатывает инструменты для страновых групп Организации Объединенных Наций. Комитет высокого уровня по вопросам управления занимается вопросами управления, актуальными для всей системы Организации Объединенных Наций, а Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития концентрирует внимание на управленческих и административных аспектах страновых операций. Комитет высокого уровня по вопросам управления и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития работают, в соответствующих случаях, совместно. КСР отчитывается перед Экономическим и Социальным Советом.

22. Рабочая группа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, занимающаяся вопросами координаторов-резидентов, оказывает поддержку управлению системой координаторов-резидентов. В обновленных рамках управления этой системой⁵ нынешние инициативы Рабочей группы включают установление рамок подотчетности для системы координаторов-резидентов с указаниями в отношении рабочих отношений (или кодекса поведения) и разработки механизма урегулирования споров, а также совершенствование а) описания должностных функций координаторов-резидентов; б) системы оценки результативности работы координатора-резидента/страновой группы Организации Объединенных Наций; в) системы набора и отбора координаторов-резидентов; и д) ознакомительного инструктажа и подготовки координаторов-резидентов с охватом их многочисленных функций.

⁵ См. “Principles for enhancing the leadership role of the resident coordinator for United Nations operational activities for development and accountability framework of the resident coordinator system”.

23. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывает все большую поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций через группы региональных директоров/региональные группы управления. Эти группы имеют две основные функции: а) стратегическое руководство и поддержка разработки/осуществления программ и обеспечение качества основных итогов работы страновых групп Организации Объединенных Наций с точки зрения Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; и б) управление и контроль за деятельностью региональных координаторов/страновых групп Организации Объединенных Наций. Группы состоят из представителей фондов и программ системы Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и других подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся оперативной деятельностью на страновом уровне.

24. Поддержку всем механизмам Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывает ее Канцелярия, недавно переименованная в Управление по координации операций в целях развития (вступает в силу с июня 2008 года). Управление по координации операций в целях развития является основной вспомогательной структурой, оказывающей постоянную поддержку координаторам-резидентам и системе координаторов-резидентов.

Программа развития Организации Объединенных Наций как руководитель системы координаторов-резидентов

25. Управление системой координаторов-резидентов по-прежнему коренится в ПРООН, и Администратор ПРООН исполняет управленческие надзорные обязанности. В последних двух резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики была вновь подтверждена роль ПРООН как руководителя этой системы. Будучи Председателем Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Администратор ПРООН отчитывается перед Генеральным секретарем в его качестве Председателя КСР за функционирование системы координаторов-резидентов.

Основная и консультативная поддержка системы координаторов-резидентов

26. Система координаторов-резидентов пользуется различными видами основной поддержки со стороны системы развития Организации Объединенных Наций. Несколько рабочих и целевых групп Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывают консультативные услуги и дают указания по сквозным темам, вытекающим из международных конференций и общесистемных подходов Организации Объединенных Наций, а также по процессам составления и осуществления программ. Чтобы подвести фундамент под поддержку Организацией усилий по наращиванию национального потенциала, оказывается содействие в широком круге вопросов, в том числе в отношении процессов общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, укрепления потенциала, учета целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты, планов поддержки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, новых методов оказания помощи, вовлечения гражданского общества, подходов на основе прав человека (в том числе на работе), равенства мужчин и женщин и показателей результатов работы по расширению прав и возможно-

стей женщин, всестороннего учета фактора уменьшения опасности бедствий и решения вопросов коренных народов.

27. Тематические и функциональные электронные сети также поддерживают страновые группы Организации Объединенных Наций посредством дискуссионных форумов и обмена опытом, таких, как сеть по координации практики и консультативная сеть по вопросам политики, касающейся целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

28. Действует программа подготовки для страновых групп Организации Объединенных Наций, осуществляемая через относящийся к Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития процесс, касающийся, например, ориентированного на конкретные результаты управления. Другие тематические учебные курсы используют конкретный опыт фондов, программ и учреждений. Они включают модуль по вопросам торговли, поддерживаемый Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, и модуль по вопросам занятости и достойной работы, поддерживаемый Международной организацией труда. Управление по координации операций в целях развития выделяет из взносов доноров в Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций и страновые группы Организации Объединенных Наций 3 млн. долл. США в год для финансирования профессиональной подготовки.

Рамки подотчетности

29. Система координаторов-резидентов усиливает подотчетность системы Организации Объединенных Наций перед принимающей страной посредством докладов, представляемых координатором-резидентом национальным властям относительно результатов в реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (см. резолюцию 62/208, пункт 96), сообразно с национальной ответственностью и руководством за процессы составления программ, и посредством приведения Рамочной программы в соответствие с национальными приоритетами. Она также усиливает подотчетность этой системы перед межправительственными органами, включая Генеральную Ассамблею и Экономический и Социальный Совет, например через трехгодичный всеобъемлющий обзор политики и настоящий доклад.

30. Более того, система координаторов-резидентов усиливает подотчетность в системе Организации Объединенных Наций. Строительными блоками этой подотчетности являются: а) матрица результатов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; б) ежегодный план работы страновой группы Организации Объединенных Наций; и в) система служебной аттестации.

31. План работы страновой группы Организации Объединенных Наций является главным инструментом для организации координационной деятельности на уровне страны. Предполагается, что в плане работы должны определяться основные запланированные действия в сфере координации, отталкиваясь в основном от матрицы результатов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Он готовится в соответствии с руководящими указаниями по итогам трехгодичного всестороннего об-

зора политики и связанными с ними инициативами КСР и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

32. Результаты, достигнутые координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций, излагаются в годовом докладе. Координатор-резидент представляет доклад Генеральному секретарю (в качестве Председателя КСР) через Администратора ПРООН. Согласно просьбе, высказываемой в ходе трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, координаторы-резиденты докладывают правительствам принимающих стран о прогрессе страновой группы Организации Объединенных Наций в направлении достижения результатов, согласованных в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

33. В 2006 году на экспериментальной основе была внедрена система служебной аттестации для взаимной оценки деятельности координатора-резидента и членов страновой группы Организации Объединенных Наций в сопоставлении с их согласованным планом работы. Эта система была улучшена, и сейчас она постепенно вводится для целей служебной аттестации за 2007 год. Система содержит три широких компонента:

а) самооценка координатором-резидентом и членами страновой группы Организации Объединенных Наций их собственных результатов (один набор результатов используется для оценки координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам/уполномоченного, а другой — для оценки страновой группы как коллективного субъекта). Чтобы усилить подотчетность индивидуальных членов страновой группы, в докладах о результатах также указывается, как отдельные представители учреждений возглавляют работу группы для достижения общего результата от ее имени. Результаты гуманитарного реагирования основываются на договоренности между Координатором чрезвычайной помощи и Координатором по гуманитарным вопросам;

б) инструмент для широкой оценки компетентности, которым измеряется поведение и компетентность группы;

в) отклики системы Организации Объединенных Наций на деятельность координаторов-резидентов: Координатор чрезвычайной помощи/Управление по координации гуманитарных вопросов передают отклики в отношении гуманитарной деятельности координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам; Специальный представитель Генерального секретаря — в отношении деятельности заместителя Специального представителя; Департамент по вопросам охраны и безопасности — относительно деятельности уполномоченного согласно критериям, взятым из системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций; и члены КСР высказывают реакцию на деятельность координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам/уполномоченного с учетом мандатов учреждений.

34. Эти оценки представляются группам региональных директоров/руководителей, которые проводят свою собственную оценку и передают соответствующие отзывы координатору-резиденту и страновой группе Организации Объединенных Наций. Этот обзор не подменяет собой проводимый тем или иным учреждением внутренний обзор деятельности его странового представителя, а скорее служит вкладом в него.

35. Необходимо все еще решить ряд проблем для совершенствования этой системы и этого процесса. Они включают: а) необходимость облегчить процесс, сохраняя при этом качество оценки; б) более систематические связи между служебной аттестацией координатора-резидента/страновой группы Организации Объединенных Наций и системами оценки в отдельных организациях; в) дальнейшую доработку оценки группой региональных директоров/руководителей, включая усиление общесистемного участия одновременно с сохранением управляемости; и d) более систематическую последующую деятельность по оценкам для устранения пробелов в служебной деятельности.

Е. Механизмы координации на страновом уровне

Страновая группа Организации Объединенных Наций

36. На страновом уровне система координаторов-резидентов функционирует главным образом через страновую группу Организации Объединенных Наций. Решения относительно коллективных действий или по вопросам, вызывающим обеспокоенность у всей системы, принимаются на совещаниях страновой группы, проводимых под руководством координатора-резидента. Члены страновой группы включают представителей организаций, надлежащим образом аккредитованных при правительстве, имеющих оперативные программы и страновой бюджет и подотчетных за деятельность группы и достижение целей страновой группы Организации Объединенных Наций.

37. В большинстве стран бреттон-вудские учреждения активно участвуют в работе страновой группы Организации Объединенных Наций. Другие организации, такие как региональные банки развития, могут приглашаться координатором-резидентом для участия. В чрезвычайных ситуациях инструментом для координации гуманитарной деятельности является гуманитарная страновая группа, в которую входят члены страновой группы Организации Объединенных Наций, представители Международной организации по миграции, неправительственных организаций и международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Канцелярия координатора-резидента

38. С учетом растущего спроса на деятельность координаторов-резидентов и все большей сложности их функций и ожиданий в отношении повышения их эффективности, координаторам-резидентам предоставляется вспомогательный персонал, образующий канцелярию координатора-резидента, в которую входит как минимум один человек, а в среднем три человека. В комплексных посткризисных ситуациях численность персонала может увеличиваться за счет включения международных и национальных специалистов, таких, как советники по вопросам контроля и оценки, специалисты по связи и советники по вопросам безопасности, особенно там, где поддержка не может быть обеспечена за счет имеющегося потенциала страновой группы Организации Объединенных Наций. Состав канцелярии координатора-резидента варьируется в зависимости от условий в стране.

Тематические группы

39. Страновые группы Организации Объединенных Наций поддерживают национальные усилия по координации под руководством правительства, в которых участвуют и другие основные партнеры. Конкретные задачи по координации разбиваются по основным областям и возлагаются на тематические группы или рабочие группы/группы по блокам вопросов либо же на целевые группы, в зависимости от необходимости, которые обычно возглавляются учреждением, обладающим соответствующим мандатом и экспертным опытом.

40. Тематические группы являются важным механизмом для проведения общей оценки по стране или страновой аналитической работы, подготовки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и ее осуществления, равно как и для контроля за совместными инициативами. Эти группы все чаще создаются в соответствии с итоговыми областями Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и сквозными темами. Общими тематическими группами являются группы по ВИЧ/СПИДу и гендерной проблематике. Могут организовываться другие группы по таким вопросам, как ликвидация последствий бедствий, продовольственная безопасность, здравоохранение, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, координация помощи и т.д. Кроме того, группы часто организуются по вопросам операций, управления и коммуникации.

Г. Общесистемное участие в системе координаторов-резидентов

41. Участие организаций системы развития Организации Объединенных Наций в системе координаторов-резидентов основывается в качестве предпосылки на том принципе, что эта система принадлежит всей системе развития Организации Объединенных Наций в целом и что ее функционирование базируется на принципах участия, коллегиальности и подотчетности. В пункте 13 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что повышение координации и согласованности на страновом уровне следует обеспечивать таким образом, чтобы подтверждать соответствующие мандаты и роли и повышать эффективность использования ресурсов и уникальные знания всех фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

42. Координация и участие организаций системы Организации Объединенных Наций, как было указано выше, происходят на уровне Центральных учреждений и на региональном и страновом уровнях в том, что касается функций, организации и управления системой координаторов-резидентов.

Участие в глобальном контроле, руководстве и управлении

43. Учреждения принимают широкое участие в формулировании оперативной политики и руководящих указаний по вопросам системы координаторов-резидентов через Рабочую группу Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, занимающуюся вопросами координаторов-резидентов. Участие в Рабочей группе открыто для всех организаций, входящих в Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

44. Участие учреждений в том, что касается процесса служебной аттестации, как указано выше, регулируется через механизм группы региональных директоров/руководителей на региональном уровне и в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций.

Участие в отборе координаторов-резидентов

45. Учреждения Организации Объединенных Наций также участвуют в процессе отбора координаторов-резидентов. Им рекомендуется выдвигать обладающих необходимой квалификацией сотрудников в пул кандидатов на должность координатора-резидента для оценки. Они могут также участвовать в выявлении подходящих кандидатов на такие должности через Межучрежденческую консультативную группу. В настоящее время в составе Группы числится 11 учреждений с достаточно широкими полевыми оперативными обязанностями.

46. Хотя большинство координаторов-резидентов исторически приходили из ПРООН, существенно увеличилась доля координаторов-резидентов из других учреждений в результате усилий Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития по диверсификации пула талантливых кандидатов. В период с 2001 по 2003 год 36 процентов кандидатов, проходящих оценку в качестве потенциальных координаторов-резидентов, были из других организаций, помимо ПРООН. К 2008 году эта доля увеличилась до 64 процентов. За период с 2001 года по апрель 2008 года количество координаторов-резидентов не из ПРООН, утвержденных Генеральным секретарем и правительством принимающей страны, более чем удвоилось — с 13 до 30 процентов. Сотрудники специализированных учреждений составляют примерно 5 процентов среди ныне действующих координаторов-резидентов.

47. На усилиях по расширению основы набора координаторов-резидентов из различных подразделений системы Организации Объединенных Наций сказывается ряд факторов. Эти факторы касаются политики в области людских ресурсов в разных организациях, межучрежденческой мобильности, высоких затрат, связанных с подготовкой сотрудников на должности координаторов-резидентов, проблем с реинтеграцией в родные организации после завершения срока службы в качестве координатора-резидента, заниженной квалификацией должностей координатора-резидента и координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам с учетом сложности их работы, а также соответствующего пакета стимулов. Подходы для решения этих вопросов обсуждаются в Группе по вопросам координаторов-резидентов.

48. Предпринимаются шаги для улучшения подготовки координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам с целью расширения их знаний относительно других (особенно не представленных на постоянной основе и специализированных) учреждений, в том числе посредством брифингов, проводимых всеми учреждениями для новых координаторов-резидентов. Тем не менее сохраняется обеспокоенность насчет того, что координаторы-резиденты недостаточно знакомы с ролью и мандатами специализированных учреждений и учреждений-нерезидентов.

Участие учреждений на страновом уровне

49. Генеральная Ассамблея последовательно призывает к расширению общесистемного участия организаций системы развития Организации Объединенных Наций в оперативной деятельности в целях развития на страновом уровне в целях оптимизации оказываемой ею поддержки национальных усилий в области развития и для оказания развивающимся странам содействия в получении доступа к услугам, предлагаемым системой. Соответственно, Ассамблея призывает к принятию мер для стимулирования более широкого охвата и участия, в том числе за счет поощрения, децентрализации, делегирования полномочий и составления многолетних программ работы, а также посредством использования передовых информационно-коммуникационных технологий (см. резолюции 59/250, пункты 43–45 и 5; и 62/208, пункт 95).

50. Координация и участие учреждений происходят в связи с аспектами функционирования страновой группы Организации Объединенных Наций, касающимися как составления программ, так и управления. На участии может сказываться ряд факторов, как то: имеет ли или нет то или иное конкретное учреждение физическое присутствие в форме страновых операций и оперативных программ; масштабы и характер этого присутствия; соответствующий бюджет; и ресурсы, которые учреждение может вкладывать для поддержания координации и совместных усилий.

Участие учреждений-нерезидентов

51. Проведенный недавно Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития анализ показал, что из группы в 24 учреждения 13 не имеют постоянного присутствия (50 процентов или больше) в большинстве стран, в которых осуществляются программы. Эти учреждения оказывали специализированную поддержку из своих региональных или центральных учреждений.

52. Участие учреждений-нерезидентов в осуществлении сотрудничества в целях развития становится заметным тогда, когда они привносят экспертные знания и услуги в области управления в деятельность на местном уровне и оказывают некоторую финансовую поддержку. С учетом растущих возможностей и спроса на участие в общесекторальных подходах и иных новых вариантах оказания помощи, учреждения-нерезиденты заключают соглашения об институционализированном сотрудничестве с учреждениями-резидентами (или обеспечивают страновое присутствие в какой-либо форме). Эти соглашения охватывают такие меры, как размещение сотрудника связи в стране, и механизмы сотрудничества в связи с глобальными инициативами. Некоторые учреждения-нерезиденты имеют инициативы с участием многих партнеров, например таких, как Всемирный банк и Международный валютный фонд (примером является ЮНКТАД в связи с ее Комплексной платформой для оказания наименее развитым странам технической помощи в вопросах торговли).

53. Другие учреждения-нерезиденты имеют национальных координаторов (из правительственных учреждений принимающих стран или из числа нанятых учреждениями координаторов по проектам). Некоторые учреждения предпринимают конкретные шаги для децентрализации своего присутствия. Начиная с 2004 года Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) создала 13 секторов в ПРООН. Исходя из меморандума о взаимопонимании от 2002 года между ПРООН и Программой Организации Объединен-

ных Наций по населенным пунктам, в настоящее время действуют 40 руководителей программ Хабитат. Международный фонд сельскохозяйственного развития создает группы по вопросам оперативной координации в ряде стран на основе договоренностей с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и ПРООН как принимающими организациями.

54. В тех случаях, когда они не имеют государственных отделений, МОТ и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) имеют двусторонние стратегические партнерские связи с ПРООН. Это позволяет информировать координаторов-резидентов о потенциале Глобального плана действий по обеспечению образования для всех в качестве основы для координации в сфере образования. Это также позволяет пропагандировать инструментарий по учету вопросов занятости и достойной работы, принятый КСР в 2007 году. Региональные комиссии также подписали в 2007 году рамочное соглашение о сотрудничестве с ПРООН, в котором определяются восемь областей сотрудничества, включая аналитические и плановые мероприятия государственных групп Организации Объединенных Наций, и координации консультативных услуг на государственном уровне.

55. В 2005 году Рабочая группа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития по учреждениям-нерезидентам подвела итог уровня участия таких учреждений в деятельности в области развития на государственном уровне. Рабочая группа пришла к выводу о том, что необходимо придерживаться более последовательного подхода для обеспечения того, чтобы экспертные знания всей системы Организации Объединенных Наций предоставлялись в распоряжение национальных правительств на государственном уровне. Примерно 15 организаций, принявших участие в инициативе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, обязались принимать меры в рамках плана действий системы развития Организации Объединенных Наций по учреждениям-нерезидентам. Все они обязались назначить координаторов для поддержания связи с канцеляриями координаторов-резидентов и быть частью государственных групп Организации Объединенных Наций, когда такие экспертные знания считаются полезными для национальных партнеров и когда условия позволяют им делать это. Сотрудники канцелярий координаторов-резидентов также назначаются координаторами для поддержания связи с учреждениями-нерезидентами. В 2007 году ПРООН — в ответ на план действий по учреждениям-нерезидентам — создала на экспериментальной основе 14 должностей национальных специалистов по анализу координации деятельности с учреждениями-нерезидентами, из которых 12 уже заполнены. Если результаты будут позитивными, будет необходимо рассмотреть вопрос о финансировании аналогичных должностей в других странах.

III. Координация на государственном уровне: деятельность, инструменты и добавленная стоимость

A. Координация в целях развития

56. Выгоды от координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития связаны прежде всего с поддержкой

национального процесса развития посредством: а) достижения результатов в плане усиления стратегического воздействия вклада системы Организации Объединенных Наций в национальные планы и приоритеты; и b) повышения оперативной эффективности системы и уменьшения операционных издержек для национальных партнеров, главным образом за счет упрощения и согласования процессов составления программ и деловой практики.

57. Хотя основная функция системы координаторов-резидентов в большинстве стран заключается в координации результатов в сфере развития, система также отвечает за обеспечение безопасности присутствия Организации Объединенных Наций в стране в поддержку усилий по координации гуманитарной готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них и для обеспечения гладкого перехода от гуманитарной чрезвычайной помощи к долгосрочному развитию.

58. Чтобы использовать весь потенциал координации для поддержки национальных усилий в области развития, применение общих инструментов и средств играет важную роль в усилиях страновых групп Организации Объединенных Наций по повышению согласованности действий на страновом уровне. Используются три основных инструмента: а) общий анализ по стране; b) Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и рамки ее результатов; и c) совместное программирование и, когда это уместно, совместные программы. Другими инструментами, разработанными для их поддержки, являются согласованный подход к переводу наличных средств и целевые фонды, пользующиеся поддержкой многочисленных доноров⁶.

59. Начиная с 1998 года Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет регулярно информируются о характере и результативности этих инструментов. В трехгодичных всеобъемлющих обзорах политики в 2004 и 2007 годах Ассамблея признавала добавленную стоимость общего анализа по стране в качестве общего инструмента для анализа национальной ситуации в области развития и для выявления ключевых вопросов развития, с уделением особого внимания целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и другим согласованным на международном уровне целям в области развития. В своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея напомнила о потенциале Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития как коллективных, согласованных и комплексных рамок разработки и осуществления программ и контроля за ними, регулирующих деятельность системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне, которые открывают более широкие возможности для осу-

⁶ Согласованный подход к переводу наличных средств представляет собой новый подход к управлению рисками, используемый четырьмя основными фондами и программами Организации Объединенных Наций для перевода наличных средств имплементационным партнерам с учетом условий в стране и для укрепления потенциала этих партнеров по высококачественному финансовому управлению. Поддерживаемые многочисленными донорами целевые фонды представляют собой инструмент финансирования, посредством которого доноры объединяют ресурсы для поддержки национальных приоритетов и помогают учреждениям Организации Объединенных Наций работать и добиваться результатов в тесной координации и сотрудничестве. Такие целевые фонды все шире используются в гуманитарных ситуациях, в периоды восстановления и в ситуациях переходного периода.

ществления совместных инициатив, включая совместную разработку и осуществление программ, и настоятельно призвала систему развития Организации Объединенных Наций в полной мере использовать такие возможности в интересах повышения эффективности и результативности помощи.

60. Эти инструменты генерируют прогресс за счет согласования программных циклов среди подразделений системы Организации Объединенных Наций с многолетними программными циклами, особенно ПРООН, ЮНФПА, Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), более чем в 110 странах (по состоянию на февраль 2007 года). Такое согласование остается проблемой для более широкого круга подразделений Организации Объединенных Наций с отдельными руководящими органами в силу различий в рамках, циклах и методах финансирования⁷. Полная интеграция с национальными программными процессами и системами пока остается крупной проблемой для системы развития Организации Объединенных Наций.

61. В качественном отношении Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития лучше согласуется с национальными приоритетами в области развития и процессами планирования и концентрирует внимание на меньшем количестве более важных в стратегическом плане программных итогов. Вместе с тем необходимо укреплять контроль и оценку результатов. Более того, все еще высказывается обеспокоенность по поводу нахождения надлежащего подхода для разработки такой Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, которая была бы сфокусированной в стратегическом отношении и всеохватывающей. Некоторые страны могут иметь особые потребности, которые более мелким или более специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций может оказаться необходимым поддерживать и которые не могут удовлетворяться на совместной основе или за счет крупных финансовых взносов. Такие взносы признаются и включаются в Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (но не в общую матрицу результатов).

62. Как только подготовка Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития завершается и она одобряется правительством, учреждения более подробно указывают на то, как они будут содействовать достижению итоговых результатов Рамочной программы. Среди ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП достигается прогресс в согласовании инструментов, приводящих Рамочную программу в действие (таких, как документы о страновых программах, планы действий по осуществлению страновых программ и ежегодные планы работы). Некоторые специализированные учреждения также разрабатывают свои собственные рамочные механизмы составления и осуществления страновых программ или инструменты планирования, такие, как стратегия странового сотрудничества ВОЗ; страновые программы по обеспечению достойной работы МОТ; Комплексная платформа для оказания технической помощи в вопросах торговли, совместно разработанная ЮНКТАД, Центром по международной торговле (ЦМТ), Всемирным банком, Всемирной торговой организацией и ПРООН; национальная среднесрочная приоритетная рамочная программа ФАО; и совсем недавно национальная стра-

⁷ См. A/62/73-E/2007/52, пункт 105.

тегия ЮНЕСКО в поддержку образования. Важно, чтобы эти процессы и рамочные механизмы были интегрированы с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в целях уменьшения потенциального дублирования усилий и обеспечения взаимодополняемости. Всемирный банк и страновая группа Организации Объединенных Наций во многих странах тесно консультируются между собой для обеспечения взаимодополняемости между стратегией оказания помощи странам и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

63. Фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций все в большей мере пытаются согласовать программы учреждений и циклы планирования с требованиями в отношении документации на страновом уровне. Ряд страновых групп Организации Объединенных Наций предпринимают инициативы для разработки более унифицированных процессов на страновом уровне и общих документов, особенно среди ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП.

64. Инициативы по координации активизируются вокруг общей повестки дня на этапах оценки и планирования, а также в периоды гуманитарных кризисов, но обычно замедляются на этапах осуществления и мониторинга. Продолжающееся существование планов и оперативных документов отдельных учреждений может приводить к сохранению ненужных операционных издержек для национальных партнеров, особенно тогда, когда несколько учреждений поддерживают одного и того же партнера с целью достижения общего результата. Дальнейшая работа в Центральных учреждениях и в страновых группах Организации Объединенных Наций поможет добиться еще большего согласования и интеграции программ учреждений одновременно с совершенствованием общих механизмов осуществления, контроля и отчетности.

65. Совместные программы⁸ как один из методов программирования для осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития все в большей мере становятся методом оперативной координации в определенных областях, в которых учреждениям нужно работать вместе. Совместные программы представляют собой наборы мероприятий, отраженных в общем плане работы, причем бюджет исполняется и финансируется по крайней мере двумя подразделениями Организации Объединенных Наций, играющими четко определенные роли.

66. По состоянию на март 2008 года веб-сайт Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития содержит информацию о примерно 428 совместных программах. Хотя они касаются широкого круга различных тем, наиболее общими темами являются ВИЧ/СПИД, гендерные вопросы, здравоохранение, сокращение масштабов нищеты, управление и демократия, а также измерение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и отчетность по ним.

67. Такого рода сотрудничество все равно может быть громоздким и требовать много времени вследствие несогласованных циклов финансирования и финансовых процедур, вариаций в методах возмещения затрат, административ-

⁸ Совместное программирование означает совместную деятельность в рамках полного цикла программирования (см. резолюцию 59/250, пункт 50).

ной жесткости, различных вариантов делегирования полномочий или децентрализации и различных требований в отношении отчетности. Сотрудничество может принимать другие формы вплоть до согласования и координации параллельных программ в рамках совместного механизма действий или совместной программы работы, что также доказало свою эффективность.

68. Прекрасным примером эффективной координации является отклик системы Организации Объединенных Наций на потенциальную пандемию птичьего и человеческого гриппа в 2005–2006 годах. В рамках сводного плана действий по проблеме птичьего и человеческого гриппа система Организации Объединенных Наций, возглавляемая Координатором системы Организации Объединенных Наций по проблеме гриппа, создала четкие координационные структуры на всех уровнях и установила распределение труда и руководящие роли между учреждениями Организации Объединенных Наций, имеющими соответствующие мандаты и сравнительные преимущества, а именно: ФАО — в отношении домашнего скота, ВОЗ — в отношении охраны здоровья, ЮНИСЕФ — в отношении коммуникации, ВПП — в отношении планирования на случай непредвиденных обстоятельств и совместно ПРООН и Всемирный банк — в отношении общей координации деятельности партнеров и финансирования. Были определены четкие приоритеты для оказания странам помощи в разработке их национальных планов по обеспечению готовности к пандемии. В результате этого за два года было подготовлено 178 национальных планов готовности. На страновом уровне система координаторов-резидентов была ключевым механизмом, объединившим не только систему Организации Объединенных Наций, но и широкий круг национальных и международных партнеров в области развития в интересах совместной работы.

69. ЮНЭЙДС служит еще одним хорошим примером рамок скоординированного реагирования с четким разделением труда между организациями-коспонсорами. Она действует в соответствии с «триедиными» принципами (единый национальный координирующий орган по СПИДу, единые согласованные рамки действий по борьбе со СПИДом и единая согласованная система контроля и оценки на страновом уровне). В целом страновые группы Организации Объединенных Наций разрабатывают меры реагирования в рамках всей Организации через комплексный план поддержки осуществления, который помогает национальному координирующему органу выполнять национальный план.

70. Еще один пример: тематические группы по гендерным вопросам при страновых группах Организации Объединенных Наций разрабатывают совместные программы работы в общих рамках поддержки, включая рабочие механизмы поддержки для обеспечения скоординированной связи с национальными структурами координации.

71. В этих трех примерах добавленная стоимость системы определяется ее вкладом в разработку целостных рамок, ее экспертными знаниями и доступом к ресурсам знаний и ее потенциальной организующей ролью (исходя из ее нормативного и межправительственного мандата). При наличии благоприятствующих условий на уровне Центральных учреждений и на региональном уровне система координаторов-резидентов на страновом уровне способна функционировать весьма эффективно и слаженно.

72. В целом бóльшая координация и совместные усилия (такие, как ежегодное планирование, программная координация, соглашения об осуществлении и мониторинг и оценка программ) дают ряд выгод, в том числе:

а) коллективный голос в поддержку формулирования, программирования и разработки публичной политики, особенно в контексте общесекторальных подходов;

б) более значительный потенциал по оказанию воздействия вследствие более сфокусированной в стратегическом плане и согласованной в программном отношении реакции на национальные приоритеты;

в) более значительное взаимодействие между организациями системы Организации Объединенных Наций, что приводит к большему взаимному пониманию и сотрудничеству;

г) оптимальное использование финансовых, людских и материальных ресурсов;

д) более высокая эффективность вследствие уменьшения операционных издержек для Организации Объединенных Наций и ее партнеров (например, меньшее дублирование мероприятий и меньшее количество заседаний).

В. Упрощение и согласование деловой практики

73. Одним из способов увеличения выгод от координации является осуществление мер по упрощению и согласованию в целях снижения операционных издержек для системы развития Организации Объединенных Наций и ее партнеров. Это включает принятие мер для упорядочения странового присутствия путем использования общих помещений и совместного размещения; реализация модели совместных служебных помещений, в надлежащих случаях; общие и совместно используемые вспомогательные службы (включая безопасность, информационную технологию, телекоммуникации, поездки, банковские операции, административные и финансовые процедуры, включая закупки), а также общие оперативные структуры (см. резолюции 59/250, пункт 36; и 62/208, пункт 120). В пункте 118 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея рекомендовала также в целях еще большего снижения операционных издержек совместно проводить миссии, заниматься аналитической работой и готовить оценки.

74. Не осуществляется систематического измерения и сбора информации в отношении выгод от общих или совместно используемых помещений и служб. Однако есть некоторые указания на выгоды, о которых докладывают страновые группы Организации Объединенных Наций. Например, создание Дома Организации Объединенных Наций в Румынии дало экономию в размере 30 000 долл. США в месяц. На Филиппинах расходы на поездки были сокращены на 20 процентов вследствие осуществления общей договоренности с авиакомпаниями. В Намибии совместное использование информационно-технологических служб привело к экономии в размере свыше 80 000 долл. США. Совместные закупки и импорт в Гаити привели к сокращению операционных издержек на 30 процентов. Качественные выгоды от этих мероприятий включают: проведение с поставщиками переговоров о более выгодных и более транспарентных ценовых структурах; возросшую покупательную способность и экономию во

времени при закупках; и более своевременные услуги в области людских ресурсов/процессе набора благодаря общим реестрам. В случае учреждений Организации Объединенных Наций, которые имеют договоренности о размещении с правительством, эффективность затрат, равно как и воздействие в плане укрепления потенциала в рамках принимающего учреждения необходимо оценивать в сопоставлении с вариантами совместного размещения в общих помещениях или домах Организации Объединенных Наций. С учетом угроз в плане безопасности для системы Организации Объединенных Наций общие помещения в настоящее время рассматриваются с точки зрения уязвимых ситуаций.

75. В 2004 году Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития провела исследование о создании совместных служебных помещений, и первые такие помещения были созданы в Кабо-Верде в 2006 году⁹. Главными принципами модели совместных служебных помещений являются следующие: одна общая программа для фондов и программ; один уполномоченный руководитель (координатор-резидент); и, в максимально возможной степени, совместные/согласованные вспомогательные службы. Усилия в этом направлении в настоящее время сосредоточены на опыте стран осуществления экспериментальных проектов «Единство действий».

IV. Финансирование системы координаторов-резидентов

A. Источники, ассигнование и использование

Основные ресурсы ПРООН

76. Будучи организацией, которая руководит системой координаторов-резидентов и финансирует ее, ПРООН финансирует основные координационные потенциалы Организации Объединенных Наций. В период с 2004 по 2007 год общий объем основных ресурсов в ПРООН, выделенных на деятельность координаторов-резидентов, составлял в среднем 67,7 млн. долл. США, с минимальными увеличениями в течение 2004–2006 годов. В 2007 году, исходя из расходов, этот объем вырос до 74,1 млн. долл. США, что составляет увеличение на 11 процентов с 2006 года. Исходя из обследования по вопросам рабочей нагрузки, проведенного и конкретизированного в бюджетном представлении ПРООН ее Исполнительному совету, средняя доля в размере примерно 26 процентов в период с 2004 по 2007 год и 28 процентов в 2008 и 2009 годах от расходов страновых представительств ПРООН предназначалась и будет предназначаться для поддержки оперативной деятельности Организации Объединенных Наций. Эти расходы включают координатора-резидента и его или ее непосредственный вспомогательный персонал (секретарь, шофер), службы связи, финансовые службы и общие административные службы, а также иную поддержку, оказываемую учреждениям-резидентам и нерезидентам. Начиная с 2007 года на экспериментальной основе ПРООН также включает целевую поддержку учреждений-нерезидентов с помощью 14 новых должностей национальных специалистов по анализу координации. Стоимость оперативной поддержки, оказывавшейся ПРООН системе координаторов-резидентов за послед-

⁹ Цель модели совместных служебных помещений заключается в упорядочении представленности и операций Организации Объединенных Наций в странах с ограниченным присутствием Организации Объединенных Наций.

ние четыре года (2004–2007 годы), равняется примерно 400 000 долл. США на страну (исходя из 136 стран).

77. В своем решении 95/23 Исполнительный совет ПРООН наметил дополнительные ресурсы в финансовых рамках Программы на цели программной поддержки системы координаторов-резидентов. Эти ресурсы известны как «средства поддержки координаторов-резидентов» и используются в качестве первоначального капитала для укрепления координации на страновом уровне и для обеспечения того, чтобы координаторы-резиденты могли оперативно реагировать на возможности для общесистемного сотрудничества с учетом национальных приоритетов. Общая сумма, выделенная в 2006–2007 годах, составляла в среднем 13,5 млн. долл. США в год. Фактическая сумма, выделенная для каждой страны, — в среднем она составляет 98 700 долл. США — варьируется от страны к стране, однако эта разница является незначительной в относительном выражении.

Неосновные ресурсы

78. Помимо выделения средств из основного бюджета, с 2001 года ПРООН занимается мобилизацией — через канцелярию Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития — дополнительных ресурсов от двусторонних доноров в поддержку странового потенциала в области координации (75 процентов) и деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития на уровне Центральные учреждений и на региональном уровне (25 процентов). Взносы доноров через проект, озаглавленный «Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран», дополняют основные ресурсы ПРООН, предназначенные для системы координаторов-резидентов. Они используются для поддержки укрепления потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций в целях обеспечения их согласованного функционирования, в том числе посредством развития потенциала сотрудников, профессиональной подготовки, использования новых инструментов и процедур и улучшения управления коммуникацией и знаниями. Через Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран мобилизуется дополнительная поддержка для координационной деятельности в странах, находящихся в состоянии перехода после кризиса, а также в странах, в которых на экспериментальной основе осуществляются проекты «Единство действий» (примерно 250 000 долл. США на страну). Страновые расходы Фонда в 2007 году составили 6,82 млн. долл. США, что примерно на 22 процента выше, чем в 2006 году. Расходы из Фонда в 2006–2007 годах составляют примерно 43 процента от общего объема неосновных ресурсов в поддержку системы координаторов-резидентов. На страновом уровне ассигнования из Фонда варьируются от страны к стране, однако в среднем (2006–2007 годы) дополнительные ассигнования из Фонда из расчета на одну страну (за исключением ассигнований для целей перехода) составляли от 15 000 до 26 000 долл. США.

79. В период 2004–2007 годов неосновные ресурсы в среднем составляли приблизительно 14 процентов общих ресурсов для поддержки системы координаторов-резидентов, в том числе для штаб-квартир.

Таблица
Финансирование системы координаторов-резидентов (расходы)
(В тыс. долл. США)

<i>Источник финансирования</i>	<i>2004 год</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год</i>
А. ПРООН (регулярные средства)				
Оперативная поддержка ПРООН системы координаторов-резидентов ^а , включая поддержку учреждений-нерезидентов	51 330	51 330	53 579	61 431 ^б
Средства поддержки координаторов-резидентов (выделяемые и контролируемые через канцелярию Группы по вопросам развития)	13 527	14 264	13 193	12 687
Общий объем регулярных средств ПРООН	64 857	65 594	66 772	74 118
(процентная доля от всех средств, предназначенных для финансирования системы координаторов-резидентов)	(91,0)	(88,0)	(84,0)	(82,0)
В. ПРООН/канцелярия Группы по вопросам развития (средства, полученные от доноров через Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран)				
Поддержка через Центральные учреждения/Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций (включая экспериментальные проекты «Единство действий»)	5 300	6 961	7 191	9 445
Выделено канцеляриям координаторов-резидентов для поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций	–	–	2 063	3 498
Дополнительная поддержка страновых групп Организации Объединенных Наций в посткризисных ситуациях	1 225	2 119	3 531	3 325
Итого для страновых групп Организации Объединенных Наций	1 225	2 119	5 594	6 823
(процентная доля от финансовых средств доноров)	(18,8)	(23,3)	(43,8)	(42,0)
Общий объем взносов доноров	6 525	9 080	12 785	16 268
(процентная доля от всех средств, предназначенных для финансирования системы координаторов-резидентов)	(9,1)	(12,1)	(16,1)	(18,4)
Общий объем средств для поддержки системы координаторов-резидентов	71 382	74 674	79 557	90 386
Средний объем расходов из расчета на страну (за исключением стран, находящихся в процессе перехода, и стран, в которых осуществляются экспериментальные проекты «Единство действий»), исходя из 136 стран				
Оперативная поддержка ПРООН системы координаторов-резидентов, включая поддержку учреждений-нерезидентов	383,06	377,42	393,96	451,69

<i>Источник финансирования</i>	<i>2004 год</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год</i>
Средства поддержки координаторов-резидентов и Фонд для координации на уровне стран	99,46	104,88	112,18	119,01
Всего	482,52	482,30	506,14	570,71

^a Эта сумма включает агрегированную стоимость поддержки ПРООН деятельности по координации на уровне страновых представительств (включая зарплату координатора-резидента и оперативные и административные вспомогательные расходы), и она составляет примерно 26 процентов расходов страновых представительств ПРООН.

^b На момент подготовки настоящего доклада имелись лишь ориентировочные расходы за 2007 год.

Финансирование других мероприятий в поддержку координации

80. В дополнение к указанным выше средствам, покрываемым ПРООН и донорами, каждый из координационных механизмов в рамках системы Организации Объединенных Наций — Управление по координации гуманитарных вопросов и Департамент по вопросам охраны и безопасности — оказывают целевую координационную поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций и координаторам-резидентам в целях обеспечения, соответственно, гуманитарной координации и безопасности. Когда координатор-резидент является одновременно заместителем Специального представителя Генерального секретаря, финансирование деятельности координатора-резидента делится между Организацией Объединенных Наций и ПРООН: Организация Объединенных Наций возмещает ПРООН 50 процентов расходов на зарплату и пособия координатора-резидента. Организация Объединенных Наций также обеспечивает финансирование общего административного персонала и сотрудников безопасности для канцелярии координатора-резидента в его качестве заместителя Специального представителя Генерального секретаря.

81. Интересно сопоставить расходы системы координаторов-резидентов с расходами других координационных подразделений Организации Объединенных Наций, таких, как Управление по координации гуманитарных вопросов и ЮНЭЙДС, хотя страновые расходы этих различных подразделений на координацию, возможно, не поддаются прямому сопоставлению вследствие различий в их структурах, функциях и мандатах. В 2006 году расходы на систему координаторов-резидентов составляли приблизительно 0,506 млн. долл. США (из которых 40 процентов предназначались для покрытия зарплаты координатора-резидента и для его или ее непосредственной поддержки), в то время как расходы на Управление по координации гуманитарных вопросов/гуманитарную координацию равнялись в среднем 3,67 млн. долл. США на страну, а для ЮНЭЙДС они составляли 0,328 млн. долл. США.

Страновые ассигнования и использование средств поддержки координаторов-резидентов и Фонда для координации на уровне стран

82. Канцелярия Группы по вопросам развития выделяет для координаторов-резидентов ресурсы из средств поддержки координаторов-резидентов и Фонда для координации на уровне стран. Мероприятия, которым оказывается поддержка, распадаются на две основные категории: а) более комплексное программирование и информационно-пропагандистская деятельность; и б) общие помещения и службы. Наибольшая часть этих средств используется для персо-

нала, занимающегося вопросами координации, и для основных функций канцелярии координатора-резидента, таких как стратегическое планирование деятельности страновой группы Организации Объединенных Наций, мониторинг и отчетность о результатах и расходах, а также эффективная коммуникация. Чтобы получить ресурсы из средств поддержки координаторов-резидентов, мероприятия должны отвечать одному из следующих критериев: а) ясная связь с более четко координируемой оперативной деятельностью; и/или б) инновационность и каталитическое воздействие на совместную деятельность системы Организации Объединенных Наций.

83. Примерами деятельности, имеющей право на получение средств поддержки координаторов-резидентов, являются следующие: информационно-пропагандистская деятельность/кампании и коммуникационная деятельность в связи с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия; разработка систем мониторинга и оценки и баз данных о контроле уровней нищеты; улучшение координации на страновом уровне, в том числе через процессы, связанные с общим анализом по стране/Рамочной программой Организации Объединенных Наций для оказания помощи в целях развития; поддержка тематических групп; сотрудничество в связи с общими помещениями и службами; согласование и упрощение деловой практики; и укрепление координационного потенциала страновой группы Организации Объединенных Наций (например, профессиональная подготовка и создание веб-сайта страновой группы). Поскольку координационная деятельность требует большого количества сотрудников, на персонал канцелярии координатора-резидента приходится значительная доля средств поддержки координаторов-резидентов (75 процентов или больше).

Средства, предоставляемые в рамках механизма совместного несения расходов

84. Есть признаки того, что некоторые страновые группы Организации Объединенных Наций могут мобилизовывать значительные суммы за счет совместного несения расходов с донорами/партнерами и взносов системы Организации Объединенных Наций в дополнение к ресурсам из средств поддержки координаторов-резидентов/Фонда для координации на уровне стран. Необходима дальнейшая информация относительно тенденций и конкретных механизмов в этой связи. Если исходить из обзора случайной выборки страновых групп Организации Объединенных Наций, то система Организации Объединенных Наций может вносить до 35 процентов от объема поддержки деятельности по координации, которая является частью плана работы страновой группы Организации Объединенных Наций, и рабочего времени персонала. Взносы доноров (включая младших сотрудников категории специалистов) могут достигать 35 процентов и больше. И все же наибольшее бремя финансирования основного потенциала по координации пока несет ПРООН.

В. Выделение средств и отчетность

85. Общая ответственность за выделение координаторам-резидентам ресурсов из средств поддержки координаторов-резидентов и Фонда для координации на уровне стран возложена на директора Управления по координации операций в целях развития/канцелярии Группы по вопросам развития, а за управление использованием средств отвечает координатор-резидент в каждой стране, при

административной поддержке со стороны ПРООН. Координаторы-резиденты представляют свои бюджетные запросы канцелярии Группы по вопросам развития как часть годового доклада координатора-резидента. Годовой доклад включает отчет об использовании средств поддержки координаторов-резидентов/средств из Фонда для координации на уровне стран. Канцелярия Группы по вопросам развития проводит внутреннее рассмотрение этих запросов и, по мере возможности, привлекает группы региональных директоров к выделению средств.

V. Вопросы и проблемы

86. Достигнут значительный прогресс и внедрено много инноваций в деле улучшения функционирования системы координаторов-резидентов. Но все-таки еще многое предстоит сделать. Система по-прежнему сталкивается с некоторыми старыми трудностями одновременно с возникающими новыми проблемами. Некоторые из главных проблем, стоящих перед системой, включают необходимость:

a) адекватно реагировать на различные требования в отношении скоординированных действий со стороны межправительственных и межучрежденческих органов, а также самой системы Организации Объединенных Наций, что требует соответствующего финансирования, в том числе, возможно, через механизм совместного несения расходов учреждениями;

b) устранять различия в деловой практике, которые мешают системе Организации Объединенных Наций общими усилиями заниматься осуществлением совместных программ;

c) разрабатывать четкую основу и понимание относительно разделения труда и взаимной подотчетности за результаты среди организаций системы развития Организации Объединенных Наций, особенно в тематических областях, где существуют большие возможности для частичного совпадения мандатов;

d) изыскивать надлежащие и эффективные с точки зрения затрат методы использования ресурсов экспертных навыков и знаний учреждений-нерезидентов и мобилизации ресурсов, когда это необходимо, в поддержку их более длительного и предсказуемого использования на уровне стран;

e) более эффективно интегрировать работу различных координационных подразделений на страновом уровне, например в областях гуманитарной помощи, безопасности и ВИЧ/СПИДа;

f) обеспечивать предсказуемый, более широкий и более равномерный подход к оказанию общесистемной поддержки деятельности по координации;

g) стремиться к обеспечению того, чтобы выгоды от координации и системы координаторов-резидентов перевешивали расходы на них;

h) добиваться дальнейшего согласования и интеграции учрежденческих программных инструментов, включая механизмы осуществления и контроля.

VI. Выводы и рекомендации

87. Необходимость в комплексных подходах, недавние трехгодичные всеобъемлющие обзоры политики и стремление к более высокой эффективности оказания помощи повысили требования в отношении координации через систему координаторов-резидентов. Это находит отражение в увеличении числа тематических групп, совместных мероприятиях по составлению и осуществлению программ и расширенных планах работы по координации на уровне стран.

88. Координация должна отражать — и постепенно отражает — более полное согласование процессов и программных приоритетов системы Организации Объединенных Наций с процессами и приоритетами стран осуществления программ, поскольку система Организации Объединенных Наций работает в рамках процессов, осуществляемых под национальным руководством.

89. В целом система координаторов-резидентов служит платформой для координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития на страновом уровне, объединяя все силы и средства Организации для решения национальных приоритетов. Когда это необходимо, она может мобилизовать систему Организации Объединенных Наций для усиленного реагирования на возникающие и критические вопросы (такие, как птичий грипп) с использованием эффективных с точки зрения затрат оптимизирующих координационных подходов.

90. Учитывая недостаточные данные, было трудно определить в количественном отношении в целом реальные издержки на координацию (финансовые и нефинансовые). Однако потенциальные выгоды могут быть весьма значительными с точки зрения как эффективности, так и — что еще более важно — стратегического воздействия. Эти выгоды не могут быть реализованы без усилий по координации.

91. Чтобы максимально использовать воздействие координации, должна быть ясно понята ее добавленная стоимость как средства для достижения большей стратегической согласованности и действенности. Эта добавленная стоимость основывается на крепости основных потенциалов, нормативных мандатах и, в надлежащих случаях, беспристрастной организующей роли системы Организации Объединенных Наций. В этой связи страновые группы Организации Объединенных Наций должны наипаче добиваться общего понимания и ясности в отношении того, а) где и почему координация или совместные усилия дают высокую добавленную стоимость; и б) какие общие цели или результаты должны быть достигнуты. Соответственно с этим могут разрабатываться надлежащие и эффективные с точки зрения затрат варианты координации/совместных усилий.

92. Совет может пожелать:

а) сориентировать Генерального секретаря в отношении основной информации, касающейся системы координаторов-резидентов, которую он хочет регулярно оценивать посредством ежегодного доклада на эту тему;

б) дать указания в отношении целенаправленных тем, которые должны быть рассмотрены в будущих докладах о функционировании системы координаторов-резидентов (см. пункт 4 выше);

с) стимулировать усилия по постепенному внедрению, в соответствующих случаях, количественных показателей в отчетности страновых групп Организации Объединенных Наций и координаторов-резидентов через годовой доклад, которые будут увязаны с ключевыми результатами в ежегодных планах работы системы координаторов-резидентов. Совет, однако, может также учесть трудность количественного определения результатов работы по координации;

d) поощрять усилия по выяснению мнений стран осуществления программ и национальных партнеров в отношении эффективности координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, а также их вовлечения в эти процессы;

e) рекомендовать, чтобы доклады Секретариата руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, активно занимающихся вопросами координации на уровне стран и имеющих местные представительства, включали количественную информацию о взносах в систему координаторов-резидентов и меры по децентрализации и делегированию полномочий местным отделениям.
