



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
31 July 2008  
Russian  
Original: English

---

### Тридцать третья сессия

Пункт 57 предварительной повестки дня\*

### Оперативная деятельность в целях развития

## **Тенденции в вопросах содействия оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций и мерах по формированию адекватной, предсказуемой и расширяющейся базы для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития**

### **Доклад Генерального секретаря\*\***

#### *Резюме*

В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 30 ее резолюции 62/208, в настоящем докладе освещаются вопросы расширения базы для оказания помощи в целях развития и содействия поступательной динамике роста реальных взносов на оперативную деятельность системы развития Организации Объединенных Наций и обеспечения предсказуемости и надлежащей сбалансированности взносов в основные и неосновные ресурсы. В докладе содержится обзор последних тенденций и текущее положение дел, анализируются препятствия на пути ситуации и излагаются последующие меры, которые Генеральный секретарь принял или планирует принять.

---

\* A/63/150.

\*\* Настоящий доклад представлен с опозданием в связи с необходимостью проведения широких консультаций с организациями системы Организации Объединенных Наций.



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	3
II. Справочная информация .....	5–9	4
III. Меры по формированию адекватной, предсказуемой и более широкой базы для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития и содействию сохранению повышательной тенденции в динамике реальных взносов .....	10–68	6
A. База для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития .....	10–42	6
B. Предсказуемость и объявление многолетних обязательств .....	43–53	16
C. Сбалансированность взносов в основные и неосновные ресурсы .....	54–68	19
IV. Выводы .....	69–72	24
<b>Вставки</b>		
1. Инициатива в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи .....		12
2. Добровольная ориентировочная шкала взносов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде .....		24

## I. Введение

1. В своих резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития Генеральная Ассамблея неоднократно заявляла о необходимости обеспечить систему Организации Объединенных Наций достаточными и своевременно предоставляемыми ресурсами, с тем чтобы она могла выполнять свои мандаты. В пункте 29 резолюции 62/208, самой последней резолюции по этому вопросу, Ассамблея просила Генерального секретаря на основе всесторонних консультаций с государствами-членами принять меры в целях: а) содействия формированию адекватной и расширяющейся базы для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития с учетом, среди прочего, первоочередных задач развития стран, в которых осуществляются программы; б) содействия сохранению тенденции роста реальных взносов на оперативную деятельность в целях развития, выявления препятствий на пути достижения этой цели и предоставления соответствующих рекомендаций в этой связи; в) содействия повышению предсказуемости и объявлению многолетних обязательств по финансированию оперативной деятельности в целях развития; и г) содействия надлежащей сбалансированности взносов в основные и неосновные ресурсы. В пункте 30 резолюции 62/208 Ассамблея просила также Генерального секретаря представить Ассамблее во исполнение этой просьбы доклад на ее шестьдесят третьей сессии.

2. Настоящий доклад подготовлен в ответ на просьбу, содержащуюся в пункте 30 резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи. В нем содержится краткий обзор текущих тенденций, связанных с финансированием деятельности системы развития Организации Объединенных Наций. В нем также анализируются основные препятствия, с которыми система Организации Объединенных Наций сталкивается при формировании адекватных и предсказуемых потоков ресурсов в меняющихся условиях деятельности по оказанию помощи.

3. В докладе рассматриваются три вопроса: а) расширение базы для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития и содействие поступательной динамике роста реальных взносов; б) обеспечение предсказуемости; и в) содействие надлежащей сбалансированности взносов в основные и неосновные ресурсы. В соответствующих разделах, посвященных каждому из этих вопросов, содержится обзор последних тенденций и текущего положения дел, анализируются препятствия на пути улучшения ситуации и излагаются принятые меры и предложения в отношении действий.

4. Настоящий доклад следует рассматривать в связи с докладом Генерального секретаря об управленческом процессе, нацеленном на осуществление резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>, и докладом Генерального секретаря о всеобъемлющем статистическом анализе финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций за 2006 год<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E/2008/49.

<sup>2</sup> A/63/71-E/2008/46.

## II. Справочная информация

5. Вопрос финансирования ресурсов системы Организации Объединенных Наций следует рассматривать на фоне глобальных тенденций в области сотрудничества в целях развития. Достаточный уровень финансирования ресурсов системы Организации Объединенных Наций зависит от общей результативности деятельности по достижению целевого показателя 0,7 процентов валового национального дохода (ВНД), выделяемого на оказание неофициальной помощи в целях развития (ОПР). В период 1996–2004 годов отмечалось повсеместное сокращение объема выделяемой ОПР, которое началось в 1995 году, и лишь в 2005 году общий объем ОПР превысил процентный уровень, достигнутый в 1995 году. Это происходило в тот период, когда международное сообщество через механизмы крупных конференций 90-х годов внедряло элементы международного партнерства в целях развития, призванного увеличить объем помощи развивающимся странам. В тот же период все организации Объединенных Наций занимались вопросами увеличения притока ресурсов в свои программы, а в последние годы постоянно подчеркивали большое значение основных ресурсов.

6. В последние несколько лет международное сообщество предприняло новые усилия, направленные на увеличение объема потоков помощи и повышение ее эффективности, ставя перед собой цель решить проблемы в области глобального развития в рамках достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Усилия по-прежнему предпринимаются, и в 2008 году в ходе трех мероприятий будут рассмотрены некоторые из ключевых элементов: а) на Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса, которая состоится в ноябре-декабре 2008 года в Дохе, будет проведен обзор хода выполнения обязательств в шести областях Монтеррейского консенсуса; б) в сентябре 2008 года в Аккре состоится Форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи; и с) на первом Форуме по сотрудничеству в целях развития, который состоялся 30 июня и 1 июля 2008 года в ходе этапа заседаний высокого уровня во время основной сессии Экономического и Социального Совета, были обсуждены пути выполнения обязательств по оказанию помощи и повышения ее качества.

7. Большинство доноров не выполняют свои обязательства по увеличению объема помощи и им будет необходимо предпринять беспрецедентные усилия для выполнения своих заявленных обязательств. В конце 2007 года объем ОПР по линии доноров Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/Комитета содействия развитию (КСР) составил 103,7 млрд. долл. США, на 8,4 процента меньше в реальном выражении, чем в 2006 году. Это привело к снижению соотношения ОПР/ВНД с 0,31 процента до 0,28 процента. Без учета безвозмездных субсидий на цели облегчения бремени задолженности, которые способствовали необычайно высоким объемам ОПР в 2005–2006 годах, чистый объем ОПР увеличился в реальном выражении на 2,4 процента. Обязательства, принятые на саммите Группы восьми в Глениглзе, Шотландия, и Всемирном саммите 2005 года, предусматривали увеличение объема помощи с 80 млрд. долл. США в 2004 году до 130 млрд. долл. США к 2010 году. Однако в реальности темпы роста ОПР (за исключением облегчения

долгового бремени) на сегодняшний день составили лишь половину от тех, которые необходимы для достижения к 2010 году поставленной цели — 130 млрд. долл. США.

8. Наблюдается тенденция к тому, что оказание помощи постепенно утрачивает свой многосторонний характер. И хотя глобальные потоки приблизительно на 40 процентов по-прежнему формируются за счет многосторонней помощи (и 50 процентов объема по линии доноров КСР), приблизительно 50 процентов этих финансовых средств (в том числе для системы Организации Объединенных Наций) предназначены для целевого финансирования конкретных инициатив, секторов или тем. Что касается секторального распределения, то объем помощи в социальный сектор и сектор управления увеличивается, а в сектор экономической инфраструктуры и производственный сектор — уменьшается<sup>3</sup>.

9. Изменения в международном процессе развития в последнее десятилетие привели к формированию более сложных условий, для которых характерно растущее число доноров и каналов поступлений средств, в том числе новых фондов, процедур/механизмов выделения финансовых средств, благотворительных фондов и партнерских отношений между государственным и частным секторами. Эта эволюция сопровождалась внедрением новых форм механизмов финансирования: прямая бюджетная поддержка; общие секторальные подходы, новые формы совместного финансирования на страновом уровне за счет передачи полномочий на принятие решений в отношении финансовой помощи на места, стремительное увеличение числа глобальных фондов — все это примеры формирующейся новой архитектуры помощи. Соответственно меняющиеся условия требуют новых многосторонних подходов, объединяющих целый ряд заинтересованных сторон (правительства, гражданское общество, частный сектор, частные фонды), располагающих дополнительными возможностями и ресурсами для достижения той или иной взаимно разделяемой цели. Эти новые партнерства открывают более широкие возможности, но при этом они также требуют новых, эффективных систем управления деятельностью многочисленных заинтересованных сторон. Это касается и системы Организации Объединенных Наций, которая учитывает эти условия в своей деятельности в рамках общей архитектуры сотрудничества в целях развития.

---

<sup>3</sup> См. документ E/2008/69.

### **III. Меры по формированию адекватной, предсказуемой и более широкой базы для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития и содействию сохранению повышательной тенденции в динамике реальных взносов**

#### **A. База для оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития**

##### **1. Последние тенденции/текущее положение дел**

10. Повышательная тенденция в динамике общего объема взносов, получаемых системой Организации Объединенных Наций на оперативную деятельность с 2002 года, остановилась в 2006 году. Полученная в 2006 году сумма в размере 17,2 млрд. долл. США на 2,0 процента в реальном выражении ниже показателя 2005 года<sup>4</sup>. Это произошло вследствие сокращения объема неосновных ресурсов на 5,1 процента в результате того, что 2005 год стал исключением в связи с двумя гуманитарными кризисами (цунами в Азии и землетрясение в Южной Азии). Между тем в 2006 году объем основных ресурсов увеличился на 6,3 процента в реальном выражении по сравнению с 2005 годом. На объемы основных ресурсов в 2006 году могли также оказать влияние кардинальные изменения в методах расчета объема взносов в основные ресурсы при формировании статистических данных Организации Объединенных Наций об оперативной деятельности в целях развития, которые позволили сократить количество случаев неполного отражения информации в отчетности.

11. Несмотря на то, что до 2006 года поступление финансовых ресурсов в систему Организации Объединенных Наций шло по нарастающей, это происходило главным образом за счет увеличения объема финансовых средств в счет основных или дополнительных ресурсов. Эти тенденции наблюдались в то время, когда к системе Организации Объединенных Наций предъявлялись серьезные требования в отношении оказания странам помощи в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Объем ресурсов организаций должен соответствовать мандатам и требованиям, предъявляемым к системе. Страны доноры должны в срочном порядке увеличить объем своего финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций и прежде всего по линии основных ресурсов.

12. Расширение донорской базы также могло бы способствовать укреплению финансовой устойчивости в долгосрочном плане. Сегодня практически полная зависимость от ограниченного числа доноров является более чем нормой. Так, в 2008 году десять крупнейших доноров Программы развития Организации Объединенных Наций формируют приблизительно 80 процентов общего объема ресурсов ПРООН. В 2000 году на десять крупнейших доноров приходилось 86 процентов общего объема взносов в регулярные ресурсы<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См. A/63/71-E/2008/46.

<sup>5</sup> См. DP/2008/24.

13. Что касается общего числа стран-доноров, то, например, число правительств, вносящих взносы в ресурсы Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в последние годы несколько уменьшилось — со 109 в 2005 году до 104 в 2006 году и до 102 в 2007 году<sup>6</sup>.

14. Между тем, взносы в ресурсы системы Организации Объединенных Наций, которые предоставляют доноры, не являющиеся членами КСР, стали играть все более заметную роль, и в 2006 году составили в общей сложности 451 млн. долл. США (за исключением взносов по линии самопомощи) — увеличение на 104 процента по сравнению с той суммой, которую они предоставили в 2004 году и которая составляла 221 млн. долл. США<sup>7</sup>. И хотя эта сумма может показаться скромной на фоне общих объемов взносов, тем не менее это стало отрядным событием. Следует отметить, что в 2007 году взносы в ресурсы Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) внесли все страны Африки к югу от Сахары, а в 2008 году доноры, не являющиеся членами КСР, из 41 страны объявили многолетние взносы в ресурсы ЮНФПА. Из 182 правительств-доноров ЮНФПА 19 стран — членов ОЭСР/КСР и 51 страна осуществления программ увеличили объем своих взносов.

15. В 2006 году объем так называемых ресурсов в счет самопомощи, выделяемых правительствами через учреждения Организации Объединенных Наций на финансирование расходов в своей стране, составил 1,89 млрд. долл. США, и они поступили из 154 стран. Объем такой поддержки, оказываемой ПРООН (приблизительно 1,4 млрд. долл. США, увеличение на 24 процента по сравнению с показателем 2005 года) и Всемирной продовольственной программе (ВПП), был довольно значительным. Одна из проблем заключается в том, что такие ресурсы могут не всегда являться новыми, а представляют собой «передаваемые взносы», первоначально предоставленные банками развития или двусторонними донорами.

16. Фонды, сформированные с участием многих доноров, или совместные ресурсы являются еще одним растущим источником ресурсов для некоторых организаций. Что касается ЮНИСЕФ, то эти финансовые средства направляются в основном на оказание гуманитарной помощи и мероприятия по восстановлению в период после кризиса и складываются, помимо средств из прочих источников, из поступлений от различных механизмов совместного финансирования<sup>8</sup>. По состоянию на сентябрь 2007 года, из таких источников было получено 194 млн. долл. США, что уже превысило сумму аналогичных средств, которая в 2006 году составила 178 млн. долл. США. Ожидается, что в будущем объем финансирования по этой категории будет возрастать, отражая переход ряда основных доноров к более широкому применению практики совместного финансирования.

<sup>6</sup> См. E/ICEF/2008/10, E/ICEF/2007/9, E/ICEF/2006/11.

<sup>7</sup> См. A/62/71-E/2008/46, Table 8.

<sup>8</sup> К ним относятся гранты Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации Управления по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (78 млн. долл. США); взносы целевых фондов с участием многих доноров для Судана, Демократической Республики Конго и Эфиопии (63,5 млн. долл. США); гранты Целевого фонда для Ирака (27 млн. долл. США) и финансовые средства Целевого фонда Организации Объединенных Наций по безопасности человека (1 млн. долл. США).

17. В последние годы наблюдался рост объема финансирования из источников, помимо традиционных государственных доноров, в первую очередь по линии частных фондов, которые чаще всего работают по направлениям социального развития. В 2006 году объем взносов неправительственных и частных организаций в ресурсы Организации Объединенных Наций составил не менее 1,47 млрд. долл. США, что намного больше, чем в 2005 году<sup>9</sup>. Организации системы Организации Объединенных Наций наращивают свои усилия, направленные на мобилизацию ресурсов по линии негосударственных партнеров. Так, ЮНИСЕФ на основе официальных соглашений взаимодействует с неправительственными национальными комитетами, которые обеспечивают поступление 40 процентов от общего объема средств на его финансирование<sup>10</sup>. ПРООН укрепляет партнерские отношения с фондами во всех регионах мира. Несмотря на то, что частные финансовые средства составляют небольшую долю в общем объеме взносов в ресурсы Организации Объединенных Наций, они могут формировать крупную ресурсную базу на страновом уровне для организаций системы Организации Объединенных Наций, осуществляющих некрупные по масштабам страновые программы.

## **2. Препятствия на пути повышательной тенденции роста реальных взносов**

18. Возникшие в последнее время в мировой экономике осложнения ставят под сомнение дальнейшее наращивание поступления финансовых средств в ресурсы Организации Объединенных Наций. Ожидается, что рост мировой экономики, темпы прироста которой в 2007 году составили 3,8 процента, в 2008 и 2009 годах заметно замедлятся и составят 1,8 и 2,1 процента, соответственно<sup>11</sup>. Рост экономики развитых стран, согласно прогнозам, замедлится, что может оказать влияние на общий объем потоков ОПР в целом и взносы в ресурсы Организации Объединенных Наций в частности.

19. Добровольный характер финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций делает ее уязвимой в трудные периоды времени, когда государства экономят бюджетные средства. Необходимо найти пути выхода из сложившейся ситуации, когда вопрос об объеме добровольных взносов на цели финансирования деятельности Организации Объединенных Наций решается в процессе принятия решений донорами по остаточному принципу, иными словами в зависимости не от качества или приоритетности ее программ, а от того, какой объем финансовых средств остался нераспределенным после погашения начисленных, согласованных и других обязательств.

20. В разных руководящих органах Организации Объединенных Наций высказывалось опасение насчет того, что доноры могут предпочесть не Организацию Объединенных Наций, а другие каналы для достижения общих целей. Это может указывать на то, что доноры продолжают считать некоторые аспекты оперативной деятельности Организации Объединенных Наций менее привлекательными для приложения своих средств. Сложный характер и разнообразные формы оперативной работы, выполняемой Организацией Объединенных Наций, затрудняют проведение оценки ее результативности, несмотря на усилия по совершенствованию системы управления, ориентированного на дос-

<sup>9</sup> См. A/63/71-E/2008/46, приложение I.

<sup>10</sup> См. A/62/73-E/2007/52.

<sup>11</sup> World Economic Situation and Prospects update, as of mid-2008.



тижение результатов. Таким образом, большинство доноров, взявших на себя дополнительные обязательства по линии ОПР, сделали это через свои двусторонние программы сотрудничества и отдельные многосторонние организации, вместо того, чтобы существенно увеличить общий объем финансирования системы Организации Объединенных Наций. По линии пятнадцатого по счету пополнения ресурсов Международной ассоциации развития должно поступить в общей сложности 41,6 млрд. долл. США — на 9,5 млрд. долл. США больше по сравнению с предыдущим циклом пополнения ресурсов, в ходе которого было собрано 32,1 млрд. долл. США.

21. Достижение ощутимых и прямых результатов облегчает задачу мобилизации помощи. На долю гуманитарной помощи приходится львиная доля общих расходов системы развития Организации Объединенных Наций. Согласно оценкам, гуманитарная помощь в течение 11-летнего периода 1993–2003 годов увеличивалась в среднем на 15,3 процента в год по сравнению с гораздо более низкими и более равномерными темпами прироста расходов на оперативную деятельность в целях развития (за вычетом компонента гуманитарной помощи), составлявшими 7,4 процента в год<sup>12</sup>.

22. Применение новых механизмов, например глобальных фондов с участием многих доноров, оказалось весьма успешным в плане мобилизации ресурсов на достижение конкретных целей. Все большее значение приобретают взносы на основе субсидий, предоставляемых частным сектором и гражданским обществом (включая благотворительные фонды, корпорации, специализированные научно-исследовательские институты и другие неправительственные организации). Рост глобальных фондов необязательно означает, что система Организации Объединенных Наций не сможет ими воспользоваться, поскольку определенные объемы этих ресурсов направляются через учреждения Организации Объединенных Наций. Тем не менее некоторые диспропорции в процессе планирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития могут стать причиной для беспокойства. Если говорить более конкретно, то глобальные фонды, как представляется, менее склонны учитывать в рамках финансовых инициатив национальные приоритеты, поскольку в случае направления этих ресурсов непосредственно учреждениям Организации Объединенных Наций на страновом уровне повышенное внимание уделялось бы освоению этих ресурсов в рамках страновых программ с учетом приоритетов страны.

23. В этом контексте для международных финансовых учреждений (прежде всего Международной ассоциации развития), глобальных фондов и сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития финансирование должно носить взаимодополняемый характер.

24. При формировании взаимодополняемости необходимо принимать во внимание один важный аспект, связанный с тем, что различные организации используют различные критерии. Так, критерии ОЭСР/КСР, применяемые для определения того, имеют ли те или иные подразделения Организации Объединенных Наций право на получение финансовых средств по линии ОПР, требуют от этих подразделений показать, что их деятельность содействует нацио-

<sup>12</sup> См. A/60/74-E/2005/57, пункты 56–58.

нальному экономическому развитию и обеспечению благосостояния<sup>13</sup>. Такое требование не применяется в отношении программ Организации Объединенных Наций, которые вносят значительный вклад в развитие по просьбе государств-членов, включая программу в области прав человека. С тем чтобы государства-доноры выделяли больше ресурсов по линии ОПР на осуществление программ Организации Объединенных Наций, эти критерии необходимо пересмотреть таким образом, чтобы взносы государств-членов в ресурсы более широкого перечня программ Организации Объединенных Наций зачитывались им в качестве официальной помощи в целях развития.

25. Организация Объединенных Наций не может предложить потенциальным донорам глобального пакета программ подобно Международной ассоциации развития, которая готовит всеобъемлющий предлагаемый программный документ, в котором указываются совокупные объемы требуемых ресурсов, критерии их распределения и любая дополнительная требуемая информация по вопросам политики. Это ставит Организацию Объединенных Наций в невыгодное положение с точки зрения конкуренции за минимально необходимый объем ресурсов.

26. Измененные процедуры предоставления помощи, предусматривающие более широкое использование общесекторальных подходов и методов бюджетной поддержки (общей или прямой бюджетной поддержки), оказывают существенное влияние на порядок планирования, организации, осуществления и финансирования сотрудничества в целях развития. В обоих случаях ведущая роль правительств усиливается, сотрудничество в целях развития становится неотъемлемым элементом государственной политики, программного документа или стратегии, а национальные процедуры выплаты средств и составления отчетности распространяются на всех доноров. Участие доноров в этих новых процедурах выражается в объединении их финансовой поддержки в виде «корзин», служащих опорой для всеобъемлющей секторальной программы или общего бюджета, при постепенном отходе от принципа финансирования отдельно взятых проектов или финансирования программ по географическому признаку путем предоставления нецелевого финансирования в увязке с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей.

27. Несмотря на то, что эти новые процедуры предоставления помощи во многом способствуют повышению эффективности осуществления программ и обеспечению их финансирования, они могут оказать влияние на некоторые организации системы развития Организации Объединенных Наций, особенно в тех случаях, когда они не участвуют в координационных механизмах. Несмотря на представленность системы Организации Объединенных Наций на соответствующих совещаниях в большинстве стран, она не принимает активного участия ни в оказании прямой бюджетной поддержки, ни в мероприятиях по увязке или согласованию своих собственных процедур с процедурами доноров и правительств стран осуществления программ. В пункте 103 резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея рекомендовала предложить системе развития Организации Объединенных Наций участвовать *ex officio* в существующих и новых механизмах оказания помощи и механизмах координации по просьбе

<sup>13</sup> OECD fact sheet, "Is it ODA?", May 2007.

стран осуществления программ, и в этой связи системе развития Организации Объединенных Наций предлагается расширять свое участие.

28. И хотя пока еще не ясно, каким образом новые механизмы будут оказывать прямое влияние на финансирование оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, они могут влиять на процесс планирования и осуществления деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества и на объемы привлекаемого ею финансирования, поскольку продемонстрировать результативность деятельности по оказанию помощи может стать еще сложнее.

### **3. Меры, которые Генеральный секретарь принял или планирует принять/рекомендации**

29. Генеральный секретарь неоднократно направлял решительный политический сигнал в отношении необходимости увеличить объем ОПР. В преддверии Встречи на высшем уровне Группы восьми на Хоккайдо он направил всем странам — членам Группы восьми письмо с настоятельным призывом увеличить объем ОПР. Он также направил письмо всем странам — членам ОЭСР/КСР с настоятельным призывом увеличить объем помощи в целях развития для Африки в контексте работы Руководящей группы по вопросу о достижении в Африке целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. До сегодняшнего дня он не получил ответа на эти призывы. Генеральный секретарь постоянно обращается к отдельным государствам-членам с призывом увеличить свои взносы по линии ОПР во время двусторонних заседаний и официальных поездок, и он активизирует свои усилия в этом отношении.

30. Кроме того, в ответ на резолюцию 62/208 Ассамблеи Генеральный секретарь попросил своего Специального советника по вопросам новаторских механизмов финансирования в целях развития взять на себя выполнение дополнительной задачи по мобилизации политической воли, с тем чтобы увеличить объем финансирования оперативной работы Организации Объединенных Наций и обеспечить его более предсказуемый характер. Он поручил своим двум специальным посланникам, участвующим в работе Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса (Дохинская обзорная конференция), выполнение аналогичной задачи.

31. Дохинская конференция по обзору, которая состоится в декабре 2008 года, открывает дорогу для новой инициативы в отношении финансирования системы Организации Объединенных Наций. В преддверии Дохинской конференции Генеральный секретарь намерен обратиться к государствам-членам с призывом и вновь заявить о важности увеличения общего объема ОПР и предоставления системе Организации Объединенных Наций надлежащих объемов ресурсов на цели оказания странам помощи в их усилиях по реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В нем будет также подчеркиваться, что увеличение объема ОПР должно сопровождаться соответствующим увеличением объема финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития.

32. Проанализировав итоги Дохинской конференции по обзору и принимая во внимание итоги работы Форума высокого уровня по повышению эффективно-

сти помощи в Аккре, Генеральный секретарь рассмотрит возможность выдвижения соответствующей инициативы в интересах формирования консенсуса в отношении новых подходов и инициатив, направленных на повышение качества и объема финансовых взносов в систему развития Организации Объединенных Наций.

33. С этой целью Генеральный секретарь рассматривает вопрос о выдвижении инициативы в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи. Такая инициатива могла бы опираться на принципы взаимного уважения, ответственности, транспарентности и признания разнообразия финансовых структур и механизмов в рамках системы Организации Объединенных Наций и касаться разработки базовых показателей и критериев, аналогичных тем, которые лежат в основе передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи (см. вставку 1). Данная инициатива могла бы служить в качестве руководства для доноров при оказании прямой многосторонней помощи.

#### Вставка 1

##### **Инициатива в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи**

Инициатива в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи была выдвинута в 2003 году в Стокгольме в ходе международной встречи, в которой приняли участие представители правительств доноров, учреждения Организации Объединенных Наций, Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и других организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью, а затем обсуждалась на последующих встречах в Оттаве в 2004 году, в Нью-Йорке в 2005 году и Женеве в 2006 и 2007 годах. Она предусматривает создание форума для обсуждения донорами передовой практики финансирования гуманитарной помощи и других общих проблем. Выработывая принципы и стандарты, она предлагает как рамки для руководства мероприятиями по оказанию официальной гуманитарной помощи, так и механизм повышения степени подотчетности доноров.

На встрече, состоявшейся в 2003 году, был согласован комплекс из 23 принципов и передовых методов в области предоставления гуманитарной донорской помощи. Сегодня эти принципы являются для КСР/ОЭСР основой для его гуманитарной работы. По состоянию на 2007 год 24 правительства и Европейская комиссия согласились оказывать свою гуманитарную помощь в соответствии с принципами передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи.

Начиная с 2003 года проводятся ежегодные совещания, посвященные обзору достигнутого прогресса и определению приоритетов на следующий год.

Предусмотрено проведение следующих мероприятий:

**1) Взаимные обзоры**

С 2004 года в рамках регулярного процесса взаимных обзоров КСР проводится обзор работы по оказанию гуманитарной помощи 10 доноров, по итогам которого было сделано более 100 рекомендаций по вопросам существа. Некоторые доноры использовали механизм передовой практики предоставления гуманитарной помощи для управления процессом разработки новых стратегий или планирования своих стратегий осуществления на основе национального плана осуществления.

**2) Согласование процедур отчетности**

Принципы передовой практики предоставления гуманитарной помощи применяются для обеспечения согласованности отчетности многосторонних и международных организаций перед донорами. Вопросы выработки общих стандартов отчетности и согласования требований к управлению обсуждались в ходе переговоров с ключевыми учреждениями через посредство их соответствующих групп поддержки доноров. Это позволяет учреждениям сократить свои операционные издержки и высвободить больше ресурсов для оперативной работы.

**3) Форум для обсуждения**

Инициатива в отношении передовой практики предоставления гуманитарной помощи предусматривает создание форума для обсуждения донорами вопросов, представляющих общий интерес. Например, они провели обсуждение вопросов формирования новых инструментов финансирования, таких, как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и Общие гуманитарные фонды. Совсем недавно в рамках этой инициативы была налажена работа общего форума, в рамках которого доноры обмениваются примерами передовой практики в отношении подходов к выделению ресурсов на основе оценки потребностей и нового подхода к работе по тематическим блокам, внедренного в рамках усилий по осуществлению гуманитарной реформы.

**4) Экспериментальные мероприятия на страновом уровне**

В течение более двух лет в Бурунди и Демократической Республике Конго шло осуществление двух экспериментальных мероприятий, а затем экспериментальных мероприятий в Судане и Демократической Республике Конго, цель которых заключалась в том, чтобы определить практические методы реализации этих принципов на местах. Результаты этих экспериментов были проанализированы и обобщены. В настоящее время для целей поддержки и поощрения более широкого внедрения на местах концепции практики предоставления гуманитарной помощи ведется работа над составлением методической инструкции.

**5) Контроль и оценка**

В рамках инициативы в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи был разработан комплекс показателей, позволяющих отслеживать ход выполнения донорами некоторых из взятых ими на себя основных обязательств. Эти показатели можно также адаптировать к применению отдельными учреждениями-донорами для контроля своей собственной деятельности, если они того желают. Для выработки базового показателя и отслеживания хода его выполнения был привлечен независимый эксперт. Первый доклад с использованием данных за 2004 и 2005 годы был опубликован в июле 2006 года.

**6) Апробирование новых механизмов оказания помощи**

В настоящее время ведется работа по разработке ряда новых механизмов для финансирования гуманитарной помощи и совершенствованию уже существующих. Эти механизмы призваны обеспечить, чтобы финансирование носило надлежащий, предсказуемый и гибкий характер. Это позволит оказывать гуманитарную помощь на более эффективной и сбалансированной основе.

34. **На мероприятиях высокого уровня, посвященных финансированию оперативной деятельности в целях развития, проводимых в рамках этапа заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета, прежде всего его Форума по сотрудничеству в целях развития (ФСР), следует проводить анализ прогресса, достигнутого в ходе осуществления такой инициативы.** Это позволило бы вновь акцентировать внимание на вопросе о ресурсах, а также увязать рассмотрение вопросов финансирования с обсуждением более широких стратегий сотрудничества в целях развития, в том числе увязать мобилизацию ресурсов с оценкой достигнутых результатов. Существует мнение, что в рамках нынешней ежегодной Конференции Организации Объединенных Наций по объявлению взносов на деятельность в целях развития такая увязка отсутствует. Мероприятие высокого уровня дополнило бы индивидуальные усилия фондов и программ по мобилизации ресурсов и укрепило бы политическую поддержку результатов, достигнутых на протяжении многолетнего периода. Это также способствовало бы тому, чтобы в рамках той или иной новой инициативы в полной мере учитывались бы своеобразие и разноплановость каждой организации системы Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития.

35. Генеральный секретарь принял к сведению последний доклад сопредседателей неформального процесса консультаций в рамках шестидесяти второй сессии Генеральной Ассамблеи по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, включая необходимость выполнения всех обязательств в отношении финансирования системы Организации Объединенных Наций и подтверждения того, что «недостаточное и непредсказуемое финансирование системы содействует разобщенности, подрывая многосторонний характер Организации Объединенных Наций». Генеральный секретарь в контексте Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) будет стремиться содействовать объединенным усилиям системы Орга-

низации Объединенных Наций, направленным на мобилизацию финансирования для оперативной деятельности в целях развития, и не допускать конкуренции между организациями за ресурсы. Продолжено изучение вопроса о применении совместных подходов к мероприятиям по сбору средств, проводимых системой Организации Объединенных Наций на страновом, региональном и глобальном уровнях, как механизма развития сильных сторон деятельности по осуществлению программ в каждой организации. Прочные партнерские отношения с правительствами стран осуществления программ, двусторонними донорами и многосторонними фондами и учреждениями могли бы способствовать налаживанию диалога по вопросам политики, повышению организационной эффективности и достижению результатов на страновом уровне.

36. Некоторые организации, которые уже внедрили такой подход, получили существенные выгоды. Так, партнерские отношения ЮНИСЕФ с международными финансовыми учреждениями стали еще более тесными, в результате чего в 2007 году объем взносов составил 27 млн. долл. США, что почти в четыре раза превышает уровень 2006 года. ПРООН подписала меморандум о взаимопонимании с Исламским банком развития, а переговоры в целях пересмотра рамок сотрудничества с Африканским банком развития и Азиатским банком развития находятся на завершающей стадии.

37. В сфере здравоохранения растущее число новых инициатив и партнерств привело к разобщению глобального сектора здравоохранения и оставило его без долгосрочного предсказуемого финансирования базовой системы здравоохранения. Недостаточно прилагается усилий по обеспечению координации и подотчетности. Генеральный секретарь при поддержке организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами здравоохранения, инициировал составление планов мобилизации ресурсов с задачами: а) разрешить кризис людских ресурсов в секторе здравоохранения; б) ускорить прогресс в деле охраны здоровья матери, в том числе путем привлечения внимания к этому вопросу глав государств; и с) организовать лечение и профилактику тропических заболеваний, которые в течение долгого времени оставались вне поля зрения служб здравоохранения.

38. Привлечению ценных ресурсов и достижению наивысших результатов при осуществлении программ могло бы также содействовать сотрудничество с частным сектором на основе хорошо отлаженных партнерских отношений. ЮНИСЕФ с успехом осуществляет усилия по укреплению партнерских отношений в рамках стратегической филантропической деятельности, инициатив в области маркетинга, связанных с конкретными общественными начинаниями, благотворительных программ с участием работников, специальных мероприятий, распродажи поздравительных открыток и поддержки кампаний по повышению информированности и призывов об оказании помощи в чрезвычайных ситуациях.

39. ВПП реализует новые и новаторские методы существенного увеличения числа партнеров в частном секторе. Она наладила многолетние и многомиллионные партнерские связи с двумя компаниями в целях привлечения уникальных навыков и пожертвований корпоративных партнеров. Дополнительные донорские средства будут поступать по линии менее крупных корпораций, сетевых доноров и ограниченного круга физических лиц с крупным чистым капи-

талом. Исполнительный совет ВПП в настоящее время обсуждает стратегию расширения числа партнерств в частном секторе.

40. В 2006 году 103 страновых отделения ПРООН провели мероприятия по оказанию содействия развитию с участием частного сектора, в том числе было осуществлено свыше 120 проектов на основе государственных и частных партнерств в области сокращения масштабов нищеты, охраны окружающей среды и энергетики. Шестьдесят страновых отделений ПРООН сотрудничали с организациями гражданского общества и фондами, учрежденными для работы по разнообразной тематике: от демократического государственного управления до энергетики, охраны окружающей среды и борьбы с нищетой. В целом ряде случаев фонды играли важную стимулирующую роль, помогая привлекать к деятельности по поддержке программ Организации Объединенных Наций новых партнеров.

41. На специальном мероприятии Экономического и Социального Совета, состоявшемся 25 февраля 2008 года, обсуждался вопрос о том, каким образом корпоративная благотворительность могла бы способствовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Были озвучены интересные идеи, в том числе предложение разработать руководящие принципы в отношении налаживания партнерских связей для системы Организации Объединенных Наций в целом. На этой встрече было также отмечено, что в целях оказания содействия растущему потоку ресурсов по линии корпоративной благотворительности на глобальной основе необходимо решить вопросы, касающиеся правил и положений о налогообложении. Генеральный секретарь предпримет шаги, направленные на развитие сотрудничества с фондами и мобилизацию финансовых средств в частном секторе, используя для этого возможности, которые предоставят следующие заседания Экономического и Социального Совета по вопросам благотворительности.

42. С учетом того, что система Организации Объединенных Наций поддерживает связи с частным сектором, необходимо обеспечить, чтобы это новое сотрудничество уважало принципы, регулирующие работу системы, в том числе принципы многосторонности и нейтральности.

## **В. Предсказуемость и объявление многолетних обязательств**

### **1. Последние тенденции/текущее положение дел**

43. Предсказуемость финансирования позволяет в общем и целом увязать стратегические приоритеты с источниками финансовых средств, сделать программы более целенаправленными и последовательными. С другой стороны, отсутствие предсказуемости влечет за собой увеличение операционных издержек учреждений из-за возникающих административных сбоях и неопределенностей в финансировании программ. В целях увязки деятельности с имеющимися ресурсами приходится замедлять темпы осуществления программ и пересматривать график выполнения работ.

44. Для того чтобы стимулировать доноров из числа государств-членов к выделению ресурсов в соответствии с конкретными многолетними рамочными программами и на весь период их действия, ряд организаций системы Организации Объединенных Наций приняли многолетние рамочные программы фи-



нансирования. Тем не менее проблема предсказуемости финансирования по-прежнему сохраняется. Можно привести следующий пример: число доноров, подготовивших конкретные графики выплат в ресурсы ПРООН, продолжает снижаться — 9 доноров в 2007 году, 11 доноров в 2006 году и три предыдущих года, 14 доноров в 2002 году и 15 доноров в 2000 году, — причем многие из них осуществляли выплаты не в соответствии с указанными ими сроками<sup>14</sup>.

## 2. Препятствия на пути обеспечения предсказуемости

45. Растущая зависимость от добровольных, внебюджетных и целевых взносов на финансирование оперативной деятельности Организации Объединенных Наций усугубляет проблемы, связанные с его непредсказуемостью и ненадежностью. В целом многолетние рамочные программы финансирования не способствовали каким-либо образом повышению степени предсказуемости финансирования. Во многих случаях доноры используют рамочные программы как ориентир для мобилизации ресурсов, но продолжают объявлять взносы на более короткий период. Возможно, это объясняется наличием слабой взаимосвязи между достижением результатов и многолетними обязательствами в отношении нецелевых финансовых средств.

46. Так или иначе, ОПР по-прежнему носит весьма непредсказуемый характер и только 60–65 процентов потоков помощи проплачивается донорами в том бюджетном году, на который они запланированы. Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи устанавливает конкретный целевой показатель сократить к 2010 году наполовину долю непроплаченной помощи в том бюджетном году, на который она запланирована.

47. Согласно проведенному ОЭСР/КСР обследованию<sup>15</sup>, посвященному практике доноров в отношении перспективного планирования расходов на оказание помощи, несмотря на то что бюджеты доноров по-прежнему готовятся на ежегодной основе и утверждаются парламентом, подавляющая часть доноров осуществляет свою деятельность, руководствуясь многолетними рамочными программами финансирования, которые включают информацию о запланированных расходах. Масштабы обмена информацией со странами-партнерами носят неоднородный характер.

48. Незначительный прогресс в деле обеспечения предсказуемости объясняется отчасти существующей практикой выдвижения условий, что может существенным образом задерживать помощь или сокращать ее объем. Львиная доля помощи по-прежнему обусловлена закупками товаров и услуг в странах-донорах. Еще один широко используемый прием заключается в выделении помощи по результатам государственного управления и осуществления стратегий вместо учета потребностей и результатов деятельности в области развития.

<sup>14</sup> См. DP/2008/24.

<sup>15</sup> OECD Development Assistance Committee. *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans* (May 2008).

### 3. Меры, которые Генеральный секретарь принял или планирует принять

49. Многолетние рамочные программы финансирования (или «стратегические планы») дают государствам-членам возможность контролировать эффективное использование финансовых ресурсов путем сопоставления их с результатами, достигнутыми на основе запланированных мероприятий.

50. В отдельных случаях тематические взносы на финансирование приоритетов, установленных в стратегических планах, способствуют повышению степени предсказуемости взносов в счет неосновных ресурсов, составляющих все увеличивающуюся часть общего финансирования. Финансирование по тематическому принципу характеризуется также низкими административными затратами, упрощенной процедурой представления ежегодной отчетности, большей гибкостью, что позволяет осуществлять перспективное планирование и добиваться более устойчивых результатов. Например, в период с 2003 года ЮНИСЕФ получил в счет тематического финансирования взносы на общую сумму 1189 млн. долл. США. В период между 2004 годом, когда было введено тематическое финансирование, и 2006 годом объем тематических взносов по сравнению с общим объемом взносов вырос с 8 до 11 процентов, увеличившись более чем в три раза (по состоянию на 30 сентября 2007 года).

51. Задача обеспечения устойчивости финансовой базы является для ЮНФПА четко определенным и поддающимся измерению управленческим мероприятием, которое увязано с его системой отчетности и политикой в области надзора. В основу Стратегического плана ЮНФПА положена комплексная рамочная программа использования финансовых ресурсов, которая демонстрирует запланированный ЮНФПА прогнозируемый общий объем поступлений для реализации стратегического плана в период его действия и указывает, каким образом эти средства распределяются по трем основным направлениям потребностей организации: страновые программы, глобальные и региональные программы и ориентированный на достижение результатов бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период.

52. Единый фонд, учрежденный в рамках экспериментальной инициативы «Единство действий», по-новому выстраивает свой подход к мобилизации взносов в счет неосновных ресурсов на страновом уровне. Он предоставляет донорам возможность финансировать стратегический план для скоординированных мер Организации Объединенных Наций по решению задач в области развития при одновременном снижении операционных издержек и повышении гибкости и предсказуемости для учреждений-исполнителей. Единый фонд предоставляет партнерам полную и транспарентную информацию о деятельности Организации Объединенных Наций, финансировании и нехватке финансовых ресурсов. Некоторые доноры выделили на финансирование экспериментальных проектов дополнительные ресурсы и взяли на себя обязательство увеличить финансирование по линии программ из нецелевых источников<sup>16</sup>.

53. Между тем опыт, обобщенный в ходе проведения оценки 2007 года, указывает на то, что завышенные ожидания в отношении финансирования со стороны правительства и системы Организации Объединенных Наций могут привести к нереалистичной постановке задач в ходе разработки программ. Кроме

<sup>16</sup> Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, «Единство действий — оценка деятельности 2007 года» (27 марта 2008 года).

того, если существующий механизм двустороннего финансирования используется для финансирования поддерживаемых Организацией Объединенных Наций программ, это не приведет к выделению дополнительных ресурсов странам осуществления программ. Что касается учреждений Организации Объединенных Наций, то финансирование в принципе может осуществляться за счет их собственных основных ресурсов, если доноры предпочтут направлять денежные средства через «Единые программы», вместо того чтобы переводить их напрямую учреждениям. Недостаточное финансирование Единого фонда затруднило бы определение приоритетных задач, что несет с собой риск возникновения конфликтов интересов между учреждениями при мобилизации ресурсов. В докладе сопредседателей неформального процесса консультаций Генеральной Ассамблеи по вопросу согласованности в системе Организации Объединенных Наций отмечается беспокойство, выраженное государствами-членами по поводу того, что те развивающиеся страны, которые принимают решение не участвовать в программе «Единые действия», не должны преднамеренно ставиться в невыгодное положение. С учетом того, что осуществление экспериментального проекта все еще находится на самом начальном этапе, необходимо проводить его всесторонний контроль и оценку.

### **С. Сбалансированность взносов в основные и неосновные ресурсы<sup>17</sup>**

#### **1. Последние тенденции/текущее положение дел**

54. Генеральная Ассамблея обратила внимание на то, что необходимо увеличить объем основных взносов в счет ресурсов системы развития Организации Объединенных Наций. Совсем недавно об этом еще раз было заявлено в резолюции 62/208 Ассамблеи, в которой подчеркивалось, что основные ресурсы в силу их безусловности по-прежнему являются основой основ в оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. В ней с беспокойством отмечено, что в последние годы доля взносов в основные ресурсы фондов и программ Организации Объединенных Наций сокращается, и признается необходимость того, чтобы организации постоянно занимались вопросом несбалансированности основных и неосновных ресурсов.

55. Несбалансированность по-прежнему сохраняется. В 2006 году взносы в счет неосновных/внебюджетных ресурсов на оперативную деятельность достигли 12,1 млрд. долл. США против 5,1 млрд. долл. США в счет основных ресурсов. Доля основных ресурсов, несмотря на увеличение в 2006 году впервые за последние пять лет на два процентных пункта, по-прежнему составляет лишь 29,5 процента от общего объема финансирования. Фактически, общая понижающая динамика доли основных ресурсов сохраняется; в 2002 году на долю основных ресурсов приходилось 37,6 процента от общего объема ресурсов. Неосновные ресурсы формируют крупную долю в общем объеме финансирования по той причине, что их объем растет более быстрыми темпами, прирастая ежегодно на 17,4 процента, в отличие от основных ресурсов, ежегодные

<sup>17</sup> В отдельных организациях основные ресурсы известны как регулярные ресурсы. Неосновные ресурсы называются дополнительными, внебюджетными или прочими ресурсами.

темпы прироста которых в период 2002–2006 годов составляли 7,1 процента. Между тем, в пересчете на доллары США по постоянному курсу прирост объема неосновных ресурсов в период 2002–2006 годов составил 9,9 процента против всего лишь 0,3 процента среднегодового темпа прироста объема основных ресурсов<sup>18</sup>.

56. Долгосрочная тенденция финансирования, превышающая 15 лет, по трем фондам Организации Объединенных Наций — ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ — свидетельствует о поступательном снижении доли основных взносов с 79,7 процента в 1991 году до всего лишь 30,7 процента от их общего объема в 2006 году вследствие значительного роста объемов целевого финансирования и умеренного увеличения объема основного финансирования<sup>19</sup>. Вместе с тем следует отметить, что сам ЮНФПА поддерживает долю своих основных ресурсов на высоком уровне, который составляет 65 процентов от общего объема его ресурсов.

57. Что касается специализированных учреждений, то объемы бюджетов, финансируемых за счет начисленных/основных взносов, не изменились<sup>20</sup>. Доля основных/начисленных взносов сократилась с 42,8 процента в 2002 году до 27,4 процента в 2006 году. Это произошло вследствие ощутимого увеличения объема неосновного финансирования (ежегодный прирост в реальном выражении составлял в 2001–2006 годах 11,1 процента) в сравнении с умеренным ростом объема основного финансирования (0,3 процента в год), что зачастую объясняется применением наиболее влиятельными странами-донорами подхода «нулевого роста расходов» к составлению регулярного бюджета ряда учреждений.

58. Тенденция, наблюдавшаяся в период 2002–2006 годов, свидетельствует о том, что за исключением Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), чьи ресурсы всегда на 100 процентов являются основными, каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет свое соотношение основных и неосновных ресурсов. В целом Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) и ЮНФПА получили высокую долю взносов в счет основных ресурсов в диапазоне от 70 до 90 процентов, тогда как соответствующие бюджеты других подразделений — ЮНИСЕФ, ПРООН, ВПП, региональных комиссий и специализированных учреждений — менее чем наполовину формируются за счет основных ресурсов. В этой последней группе доля основных ресурсов для ЮНИСЕФ составляет приблизительно 40 процентов, для ПРООН — 20 процентов и для ВПП — 10 процентов (впрочем, ВПП не имеет точного эквивалента «основного финансирования» в своей системе финансирования).

## **2. Препятствия, мешающие достижению надлежащей сбалансированности основных и неосновных взносов**

59. Приблизительно 50 процентов ресурсов для многосторонних учреждений, включая Организацию Объединенных Наций, выделяется на целевое финанси-

<sup>18</sup> См. A/63/71-E/2008/46, таблица 3.

<sup>19</sup> Там же, таблица 6.

<sup>20</sup> Там же, таблица 11.

рование<sup>21</sup> специальных инициатив, секторов или тематических целей. Несмотря на то что целевые ресурсы существенно дополняют ресурсную базу, обеспечить сбалансированность соотношения целевых и нецелевых ресурсов до сих пор не удается, поскольку прирост поступлений неосновных ресурсов идет резко опережающими темпами.

60. Уровень неосновного финансирования неизбежно влияет на способность системы Организации Объединенных Наций выполнять свой мандат, играть как оперативную, так и нормативную роль и эффективно содействовать укреплению потенциала в целях развития на основе долгосрочной стабильности. Основное финансирование за счет регулярных ресурсов дает также каждому учреждению необходимую гибкость в деле достижения общих целей, поставленных соответствующим руководящим органом в рамках своих основных полномочий. Более того, такое финансирование позволяет добиться наивысших результатов в деле совместной разработки программ и механизмов объединенного финансирования среди учреждений системы Организации Объединенных Наций.

61. Практика нулевого роста, широко применяемая при определении объема регулярных бюджетов специализированных учреждений, делает невозможным использование концепции формирующегося за счет начисленных взносов бюджета в качестве основы для ведения переговоров в целях обеспечения адекватности и увеличения объема ресурсов, что объясняет, почему эти учреждения с начала 1990-х годов значительно активизировали свои усилия по мобилизации ресурсов в рамках специальных целевых фондов (также по причине серьезного снижения уровня финансирования осуществляемой ими через ПРООН деятельности на страновом уровне). Это объясняет экспоненциальный рост объема внебюджетных (или неосновных) взносов в ресурсы этих учреждений и формирование новых целевых фондов, причем одни традиционно связаны с конкретными проектами или инициативами, а другие — более специализированы в своей направленности. И хотя тематическое финансирование менее обусловлено, в отличие от других традиционных источников финансирования, оно тем не менее является одним из механизмов дополнительного финансирования и не должно подменять собой основное финансирование.

62. Несмотря на повышение эффективности управления деятельностью организаций системы Организации Объединенных Наций и их ведущей роли в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, соответствующего увеличения доли основных ресурсов не произошло. Сохранению несбалансированности основных и неосновных ресурсов содействует ряд следующих факторов:

а) доноры предпочитают взносы в счет неосновных ресурсов, поскольку им не приходится брать на себя многолетние обязательства, с выполнением которых в периоды дефицита бюджетных средств могут возникнуть сложности;

---

<sup>21</sup> Несмотря на то, что целевое финансирование и неосновные ресурсы не являются синонимами, так сложилось, что большая часть неосновных взносов носит целевой характер. Вместе с тем в последние годы появилась третья категория — неосновные ресурсы, которые учитываются в программах как взносы на достижение основных целей учреждений, и поэтому они носят достаточно нецелевой характер.

b) доноры предпочитают взносы в неосновные ресурсы, поскольку они не всегда убеждены в эффективности и транспарентности деятельности учреждений и организаций Организации Объединенных Наций и поэтому отдают предпочтение сохранению прямого контроля за расходованием ресурсов, вместо того чтобы передавать функции управления тому или иному учреждению;

c) доноры могут придерживаться своей собственной повестки дня, отличающейся от повестки дня учреждений Организации Объединенных Наций, выделяя взносы в счет неосновных ресурсов, особенно в тех случаях, когда они имеют возможность определять круг ведения, направленность деятельности, процессы закупки и отбора, и дополняя смысл выражения «многосторонние/двусторонние ресурсы» в отношении многих из этих взносов;

d) взносы в неосновные ресурсы рассматриваются в качестве средства прямой передачи взноса страны-донора и его опыта на цели улучшения условий жизни или достижение других целей в области развития в стране, в которой действуют учреждения Организации Объединенных Наций. Этот взнос (в форме доступа к частному сектору, неправительственным организациям, научно-исследовательским учреждениям, государственным и частным учреждениям и отдельным специалистам из стран-доноров) быстро реализуется в мерах по оказанию страной-донором поддержки конечному пользователю взноса Организации Объединенных Наций, поскольку использование основного канала не обязательно может способствовать налаживанию прямой связи между этими двусторонними взносами и конечными пользователями. Однако существует риск того, что взнос в неосновные ресурсы может использоваться лишь для подмены двусторонней инициативы.

### **3. Меры, которые Генеральный секретарь принял или планирует принять/рекомендации**

63. Генеральная Ассамблея подчеркивает, что увеличение объема финансирования, в первую очередь объема основных ресурсов, должно параллельно вести к повышению эффективности, действенности, согласованности и результативности деятельности в системе развития Организации Объединенных Наций и ее организациях. Опираясь на практику составления ориентированного на достижение результатов бюджета и в порядке продолжения разработки согласованного формата бюджетов вспомогательных расходов на двухгодичный период, ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ приняли в 2006–2007 годах существенные меры по согласованию методов составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, в своей практике подготовки бюджетов вспомогательных расходов на двухгодичный период. В соответствии с просьбой Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 62/208, инициативы, выдвинутые системой Организации Объединенных Наций, призваны повысить результативность планирования, составления бюджета, контроля и отчетности на страновом уровне. Растущее число организаций Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения, внедряют концепцию ориентированного на конкретные результаты управления в свои внутренние механизмы деятельности. В настоящее время в экспериментальном порядке идет внедрение общей, нацеленной на достижение конкретных результатов системы планирования, контроля и отчетности для использования на страновом уровне.

64. Организации системы Организации Объединенных Наций проводят широкие реформы, однако для реализации согласованных принципов в отношении финансирования оперативной деятельности не хватает политической воли.

65. **С тем чтобы оказать содействие в мобилизации политической воли, следует внимательно проанализировать пути повышения гибкости существующих механизмов начисления взносов в ряде организаций, например путем внедрения альтернативных механизмов, построенных по аналогии с ориентировочной шкалой добровольных взносов или по типу согласованного пополнения ресурсов, применяемого Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и МФСР (см. вставка 2, ниже). Следует проанализировать также широко применяемую практику общего программирования потребностей в ресурсах в целом (включая как основные, так и неосновные ресурсы), прежде всего крупными специализированными учреждениями.** Генеральный секретарь в контексте Координационного совета старших руководителей Организации Объединенных Наций предложит организациям системы Организации Объединенных Наций перейти от специального и фрагментированного внебюджетного финансирования к всеобъемлющему программированию мероприятий по мобилизации ресурсов, с тем чтобы все ресурсы, начисленные в их бюджеты на оперативную деятельность, предназначались для их общих приоритетов в области развития с учетом нынешних инициатив в этом отношении, осуществляемых системой Организации Объединенных Наций.

66. Кроме того, после многих лет составления бюджетов с нулевым ростом расходов в 1990-е годы ситуация изменилась. **Поэтому следует пересмотреть соотношение затрат и выгод, а также актуальность подхода, предусматривающего нулевой рост расходов. Генеральная Ассамблея признала это в своей резолюции 62/208, в которой она предложила странам рассмотреть возможность увеличения их взносов в бюджеты специализированных учреждений.**

67. Система Организации Объединенных Наций добивается также согласования подходов в вопросах возмещения расходов по поддержке осуществления программ, с тем чтобы не использовать основные ресурсы для покрытия расходов по управлению внебюджетными средствами.

68. В 2006 году на основании согласованных определений принципов возмещения расходов, работа над которыми была начата Комитетом старших руководителей и его Комитетом высокого уровня по вопросам управления, Группа управления Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития занималась дальнейшим согласованием ставок возмещения расходов для многосторонних донорских целевых фондов, совместных программ и совместных отделений. Учреждения Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и их соответствующие исполнительные советы одобрили согласованную ставку возмещения расходов на уровне 7 процентов для донорских проектов, предусматривающих совместное участие в расходах, что должно облегчить участие Организации Объединенных Наций в многосторонних донорских целевых фондах. Другие учреждения достигли существенного прогресса в деле внесения корректировок в свои собственные стратегии возмещения расходов и добились определенного повышения степени гибкости, с тем чтобы привести эти стратегии в соответствие с условиями, со-

гласованными фондами и программами Организации Объединенных Наций. Между тем, во всех этих случаях по-прежнему применяется принцип полного возмещения расходов.

#### Вставка 2

#### **Добровольная ориентировочная шкала взносов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде**

Если не считать относительно небольшой взнос по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, ЮНЕП полностью зависит от добровольной поддержки. Основным источником финансирования деятельности ЮНЕП является Фонд окружающей среды. Вместе с тем взносы в ресурсы Фонда окружающей среды по-прежнему не соответствуют объему, предусмотренному в мандатах, выданных ЮНЕП Советом управляющих, что вынуждает ЮНЕП свертывать свою программу работы. Помимо Фонда окружающей среды целевое финансирование конкретных мероприятий ЮНЕП осуществляется по линии целевых фондов и целевых взносов.

После решения Совета управляющих, принятого в 2002 году в Картахене, ЮНЕП в 2003 году приступил к осуществлению экспериментального этапа составления добровольной ориентировочной шкалы взносов. Данная шкала нацелена на увеличение объема ежегодных донорских взносов. Этот инструмент позволил расширить донорскую базу и обеспечить более адекватный уровень и предсказуемость ресурсов. Первые результаты внедрения добровольно ориентировочной шкалы весьма обнадеживают.

В 2008 году ЮНЕП учредил Секцию мобилизации ресурсов. Сегодня на институциональном уровне предпринимаются скоординированные усилия по дальнейшей активизации мероприятий по мобилизации ресурсов как из государственных, так и негосударственных источников. Создание секции означает начало перехода ориентированной на результаты среднесрочной стратегии от проектного подхода к более прагматичным путям мобилизации ресурсов.

## **IV. Выводы**

69. **Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития следует рассматривать как неотъемлемый элемент усилий по оказанию развивающимся странам максимальной поддержки в выполнении повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития. Поэтому для количественной оценки финансовых потребностей предлагается использовать дифференцированные по странам и определяемые спросом подходы, опирающиеся на национальные приоритеты.** Нейтральность и легитимность Организации Объединенных Наций являются важнейшими факторами, обеспечившими постепенное формирование ее лидирующей роли в области развития и ее вклад в



процесс развития. Сравнительные преимущества и уникальные особенности оперативной работы Организации Объединенных Наций должны быть основой для формирования такого механизма финансирования, который обеспечил бы твердую финансовую основу для оперативной деятельности. Адекватная и расширяющаяся база финансирования должна также формироваться на фоне повышения степени согласованности, актуальности, результативности и эффективности системы Организации Объединенных Наций, а также укрепления ее способности добиваться результатов.

70. Генеральный секретарь принял меры, направленные на увеличение объема и повышение качества финансирования оперативной деятельности в целях развития. Он намерен предпринять новые шаги, прежде всего в свете итогов Дохинской конференции по обзору и Форума высокого уровня по повышению эффективности помощи в Аккре. Он твердо намерен ответить на призыв Генеральной Ассамблеи, содержащийся в резолюции 62/208.

71. Организации системы Организации Объединенных Наций, осуществляющие деятельность в области развития, изучают такие способы финансирования, которые обеспечивают большую предсказуемость, долгосрочную стабильность, надежность и адекватность финансирования оперативной деятельности системы, с тем чтобы реагировать на возникающие потребности стран осуществления программ в ходе достижения ими согласованных на международном уровне целей в области развития.

72. Вместе с тем тенденции в области финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций, в частности сокращение объема основных ресурсов, вызывают серьезное беспокойство. В настоящем докладе указан ряд препятствий, мешающих увеличению объема и повышению качества финансирования оперативной деятельности в целях развития. Прежде всего должна быть проявлена решительная политическая воля, с тем чтобы система Организации Объединенных Наций могла не только инициировать принятие международных соглашений и норм, но и оказывать странам поддержку в их соблюдении.