JIU/REP/2008/4

НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Подготовили:

Мохамед Мунир Захран
Папа Луи Фаль

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2008 год

Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2008/4
Original: ENGLISH

НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Подготовили:

Мохамед Мунир Захран
Папа Луи Фаль

Объединенная инспекционная группа

Организация Объединенных Наций, Женева, 2008 год

РЕЗЮМЕ

Национальное исполнение проектов технического сотрудничества
JIU/REP/2008/4

Цели

Провести обзор эволюции метода национального исполнения (НИС) проектов, а также обеспечить выявление и распространение извлеченных уроков и передовой практики и рассмотреть смежные вопросы, включая аудит, контроль и оценку.

Основные установленные факты и выводы

История вопроса

- Были выявлены ключевые проблемы, которые являются камнями преткновения в деле внедрения метода национального исполнения (НИС) проектов и программ. Организации системы Организации Объединенных Наций в настоящее время используют разные определения понятия "национальное исполнение", а также терминов "исполнение" и "осуществление", что приводит к путанице и неправильному пониманию этого механизма. Организации системы Организации Объединенных Наций руководствуются разными положениями и процедурами в деле осуществления проектов в формате НИС. Ожидается, что НИС станет нормой в осуществлении оперативной деятельности. В этом контексте некоторые организации системы Организации Объединенных Наций оставляют за собой право использовать метод НИС на ограниченной основе или вообще не использовать его.

- В предыдущем докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном "Национальное исполнение проектов" (JIU/REP/1994/9), были подчеркнуты трудности и проблемы, возникающие в деле практического использования системы НИС, в частности отсутствие сотрудничества и координации между партнерами и низкая степень вовлеченности специализированных учреждений на всех уровнях этого процесса. Хотя с тех пор в применении НИС был достигнут прогресс, тем не менее некоторые области все еще необходимо укрепить в целях эффективного и результативного применения НИС при обеспечении экономии финансовых средств.

Национальное исполнение в действии

- Инспекторы отметили, что резервирование внебюджетных ресурсов на определенные цели во многих случаях ограничивает способность организаций реагировать на приоритетные задачи стран-получателей в области развития, что порой приводит к географической несбалансированности расходов на НИС. Кроме того, непредсказуемость размеров средств на поддержку проектов, связанная с добровольным характером взносов, отрицательно сказывается на процессе планирования, поскольку при этом отсутствуют четкие ориентиры в вопросе о том, сколько ресурсов будет иметься для финансирования проектов в рамках многолетнего цикла планирования.

- Одним из типов деятельности по развитию потенциала считается, в частности, профессиональная подготовка. В деле осуществления учебных программ были выявлены ограничивающие факторы, включая отсутствие четкой цели профессиональной подготовки для осуществления мероприятий и достижения результатов в рамках проектов. Инспекторы считают, что для укрепления потенциала государственных учреждений стран-получателей и повышения эффективности государственного профессионального сектора требуются дополнительные усилия.

- Один из главных вызовов, выявленных в деле исполнения/осуществления проектов и программ в формате НИС, связан с привлечением гражданского общества, в том числе неправительственных организаций (НПО), в качестве органов-исполнителей/ партнеров по осуществлению в процессе развития. НПО, которые ближе к массам населения, накопили полезный экспертный опыт для решения существующей проблемы, и тем не менее некоторые правительства стран-получателей и организации опасаются того, что НПО будут навязывать им свои собственные приоритеты. В связи с этим Инспекторы считают, что НПО следует должным образом использовать не для подмены, а для дополнения усилий правительств.

- Аудит, контроль и оценка входят в число областей, которые нуждаются в укреплении. Отчеты об аудите в рамках системы НИС не всегда соответствуют международным стандартам аудита. В некоторых случаях они не сопровождаются необходимыми подтверждающими документами или отражают непоследовательную отчетность. Это положение дел порой приводит к тому, что Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций делает оговорки к проверяемым ведомостям. В отношении контроля и оценки НИС Инспекторы отметили, что в некоторых случаях руководитель проекта, осуществляемого в формате НИС, подменяет правительства стран-получателей в вопросах контроля и оценки, несмотря на положения резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном обзоре политики, в которой указывается, что они должны проводиться под руководством правительств.

Вызовы

- В вопросах НИС были выявлены внутренние и внешние вызовы. Чтобы дать ответы на них, необходимо обеспечить бóльшую согласованность в действиях различных организаций системы Организации Объединенных Наций, включая дальнейшее упрощение и согласование их правил и процедур на уровне штаб-квартир в целях обеспечения необходимого эффекта синергизма и последовательности в применении НИС на местах.

- Нельзя недооценивать роль региональных комиссий Организации Объединенных Наций. Их знания на региональном и субрегиональном уровне следует использовать для подготовки страновых программ, особенно в процессе планирования, осуществления проектов, исполняемых на национальном уровне, и реализации последующих действий, прежде всего в случае трансграничных проектов. В связи с этим организациям системы Организации Объединенных Наций следует использовать Региональный координационный механизм (РКМ) для поощрения совместных действий и стимулирования применения НИС на региональном уровне.

Выводы

- Наличие надежных государственных учреждений является предпосылкой для эффективного национального исполнения проектов. Поэтому при исполнении проектов под руководством правительств необходимо, чтобы партнеры по осуществлению принимали на себя больший риск и представляли систематизированную отчетность. Они должны снижать уровень риска, поощряя проведение рациональной национальной политики, способствующей укреплению подотчетности и развитию потенциала. Необходимо широко делиться извлеченными уроками и передовой практикой в деле применения НИС и распространять их среди организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендации, предлагаемые для рассмотрения руководящим органам

- **Генеральной Ассамблее в контексте трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, следует на основе доклада, который будет представлен Генеральным секретарем, предложить Координационному совету руководителей обеспечить координацию выполнения положений ее резолюций, в том числе резолюции 62/208, в которой она приняла метод национального исполнения (НИС) за норму при осуществлении оперативной деятельности.**

- **Генеральной Ассамблее и руководящим органам соответствующих организаций следует подтвердить, что донорам необходимо выделять в меньшей степени обусловленные внебюджетные взносы, в том числе на финансирование национального исполнения проектов, в целях решения приоритетных задач стран-получателей и обеспечения большей гибкости, предсказуемости и географической сбалансированности расходов на НИС.**

- **Генеральной Ассамблее в контексте ее трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, и руководящим органам соответствующих организаций следует оказать содействие правительствам стран-получателей в укреплении их потенциала в области учета и аудита, в случае необходимости за счет более сфокусированной профессиональной подготовки, с тем чтобы они могли обеспечить соблюдение международных стандартов.**

- **Генеральной Ассамблее в ходе ее предстоящих прений по трехгодичному всеобъемлющему обзору политики следует рассмотреть возможность внедрения более жесткого механизма контроля и оценки национального исполнения проектов в рамках страновых программ, в частности соответствующих планов действий страновых программ, при общем руководстве правительств стран-получателей, в случае необходимости при содействии организаций системы Организации Объединенных Наций.**

- **Генеральной Ассамблее в контексте ее трехгодичного всеобъемлющего обзора политики и Экономическому и Социальному Совету следует обратиться к организациям системы Организации Объединенных Наций с просьбой укрепить координацию действий с системой координаторов-резидентов и с Региональным координационным механизмом в целях учета региональных особенностей и обеспечения синергизма между региональными, субрегиональными и национальными программами, в особенности в рамках трансграничных проектов.**

СОДЕРЖАНИЕ

			Пункты	Стр.
	РЕЗЮМЕ			iii
	СОКРАЩЕНИЯ			viii
	Глава		*Пункты*	
I.	**ВВЕДЕНИЕ**		1 - 7	1
II.	**ИСТОРИЯ ВОПРОСА**		8 - 25	3
	A.	Ключевые вопросы в связи с методом национального исполнения	8 - 20	3
	B.	Доклад Объединенной инспекционной группы о национальном исполнении проектов	21 - 25	8
III.	**НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ В ДЕЙСТВИИ**		26 - 79	10
	A.	Планирование и разработка	26 - 60	10
	B.	Процедуры национального исполнения и осуществления проектов	61 - 65	20
	C.	Аудит, контроль и оценка	66 - 79	22
IV.	**ВЫЗОВЫ**		80 - 102	26
	A.	Внутренние и внешние факторы	80 - 90	26
	B.	Региональные аспекты	91 - 102	28
V.	**ВЫВОДЫ**		103 - 105	31

СОДЕРЖАНИЕ (*продолжение*)

Стр.

ПРИЛОЖЕНИЯ

I. Стратегический контекст национального исполнения проектов 33

II. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ 35

ДИАГРАММЫ

Изменения в применении терминов "исполнение" и "осуществление" 5

Эволюция расходов на техническое сотрудничество и на НИС, 2004-2007 годы 11

Расходы на НИС в разбивке по региональным бюро; проекты, осуществляемые при содействии ПРООН (2004-2007 годы) 13

Расходы на НИС в разбивке по отделам; проекты, осуществляемые при содействии ЮНФПА (2004-2007 годы) 14

Расходы на НИС в разбивке по региональным отделениям; проекты, осуществляемые при содействии ЮНИСЕФ (2004-2007 годы) 15

ТАБЛИЦЫ

Определения метода национального исполнения 3

Определения терминов "исполнение" и "осуществление" 5

Расходы на техническое сотрудничество и на НИС, 2004-2007 годы 12

Процедуры исполнения и осуществления проектов 21

СОКРАЩЕНИЯ

АБР	Африканский банк развития
АКК	Административный комитет по координации
АС	Африканский союз
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВР	Внебюджетные ресурсы
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ГПР	Годовой план работы
ДСП	Документ по страновой программе
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КВУП	Комитет высокого уровня по программам
КВУУ	Комитет высокого уровня по управлению
ККПОВ	Консультативный комитет по программным и оперативным вопросам
КР	Комиссия ревизоров
КСР	Координационный совет руководителей (системы Организации Объединенных Наций)
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОРАГ	Малые островные развивающиеся государства
МОТ	Международная организация труда
МПО	Межправительственные организации
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
НЕПАД	Новое партнерство в интересах развития Африки
НИС	Национальное исполнение (проектов)
НОС	Национальное осуществление (проектов)
НПО	Неправительственные организации
НРС	Наименее развитые страны
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОСО	Общая страновая оценка
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДСП	План действий страновой программы
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	Региональные комиссии Организации Объединенных Наций
РКМ	Региональный координационный механизм
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РПП	Руководство по программам и проектам
РСНВМ	Развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю
РЭС	Региональные экономические сообщества

СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СНДДП	Страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия
СПНС	Согласованный подход к переводу наличных средств
СРО	Субрегиональные отделения
ССУ	Специальные соглашения об услугах
СУООН	Стандарты учета Организации Объединенных Наций
ТВОП	Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЦРДТ	Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЭКА ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
ЭКЛАК ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭСКАТО ООН	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЭСКЗА ООН	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии
ЮНВТО	Всемирная туристская организация Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В рамках своей программы работы на 2008 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела общесистемный обзор национального исполнения (НИС) проектов технического сотрудничества в организациях системы Организации Объединенных Наций. Предложение о проведении этого обзора поступило от Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций (КР).

2. С 1970-х годов Генеральная Ассамблея приступила к процессу перестройки системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она могла полнее и эффективнее решать проблемы международного экономического сотрудничества и развития с целью покончить с несправедливостью и неравенством, от которых страдает огромная часть человечества, а также ускорить развитие развивающихся стран[1]. В рамках таких инициатив Совет управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в своем решении 76/57 от 2 июля 1976 года ввел принцип национального исполнения проектов, который первоначально был назван исполнением проектов правительствами. Впоследствии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/199 от 22 декабря 1992 года подтвердила, что метод национального исполнения должен быть нормой для программ и проектов, осуществляемых при поддержке системы Организации Объединенных Наций.

3. НИС как метод исполнения проектов и программ технического сотрудничества нацелено на решение следующих задач: a) **обеспечение большей самообеспеченности на национальном уровне** посредством эффективного использования и укрепления управленческого потенциала и технического экспертного опыта национальных учреждений и отдельных лиц; b) **повышение устойчивости** программ и проектов развития за счет усиления их подконтрольности на национальном и местном уровнях и приверженности деятельности в целях развития; c) **уменьшение рабочей нагрузки и интеграция с национальными программами** за счет широкого использования соответствующих национальных систем и процедур[2].

4. Обзором были охвачены ряд департаментов и управлений системы Организации Объединенных Наций, включая Департамент по экономическим и социальным вопросам, Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ); Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР); КР; фонды, программы, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие органы Организации Объединенных Наций[3]; Международное агентство по атомной

---

[1] Резолюции Генеральной Ассамблеи 3172 (XXVIII) от 17 декабря 1973 года, 3343 (XXIX) от 17 декабря 1974 года, 3201 (S-VI) и 3202 (S-VI) от 1 мая 1974 года, 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 года, 3362 (S-VII) от 16 сентября 1975 года и 32/197 of 20 декабря 1977 года.

[2] "National execution and implementation arrangements", Administrative Committee on Coordination (ACC) (документ, одобренный от имени АКК Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам (ККПОВ) на его тринадцатой сессии в Нью-Йорке в сентябре 1998 года). См. также "National execution: promises and challenges", Office of Evaluation and Strategic Planning, UNDP, New York, 1995.

[3] Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ПРООН, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОТК), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским

энергии (МАГАТЭ), а также региональные комиссии Организации Объединенных Наций. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами деятельности ОИГ и с процедурами ее работы методология, применявшаяся при подготовке настоящего доклада, включала в себя проведение предварительного обзора; анкетирование[4]; проведение бесед в Сантьяго, Женеве, Вене, Нью-Йорке, Аддис-Абебе и Нью-Дели с должностными лицами большинства участвующих организаций и с представителями правительства Австрии в качестве страны-донора, правительством Эфиопии в качестве страны, являющейся чистым получателем помощи, и правительством Индии в качестве страны, являющейся и донором, и получателем; а также проведение углубленного анализа. Были запрошены замечания участвующих организаций по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке окончательной версии доклада.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ подготовка настоящего доклада была завершена после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

6. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении II приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для информации или для принятия мер. В таблице выделяются рекомендации, имеющие актуальное значение для каждой организации, и указывается, требуется для их выполнения решение руководящего или директивного органа Организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации.

7. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная организация труда (МОТ), Международная морская организация (ИМО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная туристская организация Объединенных Наций (ЮНВТО), Всемирный почтовый союз (ВПС), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО).

[4] Организациям системы Организации Объединенных Наций были разосланы 24 анкеты, 14 были получены в заполненном виде, 6 организаций ответили, что они не применяют метод НИС, а 4 - не прислали своих ответов.

II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

A. Ключевые вопросы в связи с методом национального исполнения

Терминология, используемая в связи с методом национального исполнения

Национальное исполнение (НИС)

8. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/199, посвященной трехгодичному всеобъемлющему обзору политики (ТВОП), ввела в действие принцип исполнения правительствами/национального исполнения проектов, и в ее последующих резолюциях были предусмотрены общие руководящие принципы и сфера применения НИС. При анализе последних резолюций можно отметить, как усилилось внимание к этому методу и как с годами расширилась сфера применения НИС (см. приложение I, в котором описывается общий контекст применения метода национального исполнения).

9. В 1998 году в целях закрепления общих руководящих принципов НИС для организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе определения национального исполнения, были опубликованы процедуры национального исполнения и осуществления[5].

10. При проведении обзора Инспекторы столкнулись с проблемой существования разных определений НИС. В настоящее время используются два "определения" НИС (определения национального исполнения см. ниже в таблице 1). Ориентирами для некоторых фондов и программ, таких как ЮНФПА, и для специализированных учреждений могут служить одно определение, принятое в 1998 году и применяемое в настоящее время, в частности ЮНИСЕФ, и еще одно определение, утвержденное ПРООН[6].

Таблица 1

Определения метода национального исполнения

В 1998 году АКК опубликовал процедуры национального исполнения и осуществления для системы Организации Объединенных Наций. **Национальное исполнение** - это метод осуществления программ и проектов, при котором за национальными органами сохраняется главная ответственность за планирование, разработку программы или проекта и за управление программой или проектом, реализуемыми при поддержке или финансировании системы Организации Объединенных Наций, в целях осуществления деятельности и достижения целей и эффекта отдачи. Национальный орган становится подотчетным в вопросах составления программ и проектов страной, где осуществляются программы, и управления этими программами и проектами в тесном сотрудничестве с другими национальными органами и органами Организации Объединенных Наций. Для ПРООН определение национального исполнения является следующим:

[5] National Execution and Implementation Arrangements, Administrative Committee on Coordination (ACC) (документ, одобренный от имени АКК Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам (ККПОВ) на его тринадцатой сессии в Нью-Йорке в сентябре 1998 года).

[6] ЮНФПА заявил, что совместно с ПРООН определение НИС было пересмотрено на согласованной основе. Оно нашло отражение в политике составления программ по странам в ЮНФПА уже в 2004 году.

Национальное исполнение означает общее управление программной деятельностью ПРООН в конкретной стране осуществления программ, которое обеспечивается уполномоченной национальной организацией этой страны.

Источник: National Execution and Implementation Arrangements, Administrative Committee on Coordination (ACC), New York, September 1998; Финансовые правила и положения ПРООН, май 2005 года.

11. В связи с этим Инспекторы в ходе своего обзора отметили также, что в ряде случаев, хотя штаб-квартиры некоторых организаций категорически отрицали, что они используют метод национального исполнения, их региональные/страновые отделения подтвердили, что они используют НИС. Это свидетельствует о том, что во избежание такой путаницы со всеми вытекающими из этого скрытыми неоднозначными последствиями все же необходимо еще более уточнить определение НИС в системе Организации Объединенных Наций в целом. Большинство фондов и программ находятся в более благоприятной ситуации, поскольку они имеют четкое понимание определения метода НИС.

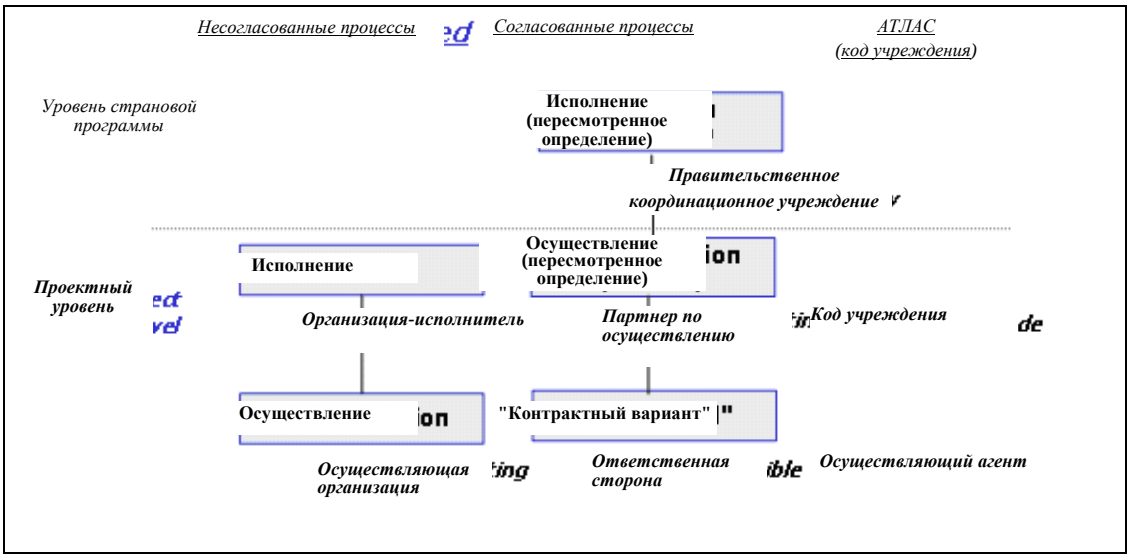
Исполнение и осуществление

12. В организациях системы Организации Объединенных Наций существует семантическая проблема, связанная с различиями между терминами "исполнение" и "осуществление". С терминологией возникает путаница, и в результате этого некоторые организации для описания своей оперативной деятельности на внутренней основе приняли на вооружение тот или другой термин без проведения должного различия между ними.

13. В связи с этим ПРООН и ЮНФПА в ответ на резолюцию 56/201 Генеральной Ассамблеи, в которой та обратилась с просьбой обеспечить согласование правил и процедур, взяли на себя роль лидеров, определив новые руководящие принципы программирования проектов, осуществляемых при содействии Организации Объединенных Наций, и изменив определения терминов и процедуры, регулирующие НИС. В этих руководящих принципах были изменены определения терминов "исполнение" и "осуществление" в целях полномасштабного применения общих процедур составления программ по странам. Стоит отметить, что термины "исполнение" в рамках несогласованных процессов составления программ и "осуществление" в рамках согласованных процессов составления программ имеют одинаковое значение (см. диаграмму 1 ниже, где описываются изменения в применении терминов "исполнение" и "осуществление").

Диаграмма 1

Изменения в применении терминов "исполнение" и "осуществление"



Источник: Programme and Project Management Guide, Legal Framework, UNDP.

14. Это изменение в применении терминологии было закреплено в 2005 году в отношении программной деятельности ПРООН и ЮНФПА, но об этом не всегда знают остальные организации. В связи с этим, поскольку ПРООН является центральным механизмом финансирования системы технического сотрудничества Организации Объединенных Наций и первопроходцем в деле осуществления проектов на базе НИС, Инспекторы считают, что было бы крайне полезным внедрить эту же терминологию в остальных организациях системы Организации Объединенных Наций в целях внесения ясности в эту семантическую проблему и обеспечения общего и четкого понимания обоих терминов. В таблице 2 ниже показаны разные определения используемых в настоящее время терминов.

Таблица 2

Определения терминов "исполнение" и "осуществление"

Несогласованные процессы составления программ	**Согласованные процессы составления программ**
Консультативный комитет по основным вопросам (ККОВ) в 1993 году изменил определение термина "осуществление"[a]: **"Осуществление"** означает **закупку и поставку** всех программных/проектных ресурсов и их использование для осуществления программных/проектных мероприятий. Впоследствии ПРООН ввела в оборот термин "исполнение"[b]:	В ответ на утверждение согласованных процессов составления программ учреждениями, входящими в Исполнительный комитет (Исполком) Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВВП), ПРООН в 2005 году изменила определения терминов "исполнение" и "осуществление"[b]: **"Осуществление"** означает **управление** программной деятельностью и ее **реализацию** в целях достижения конкретных

Несогласованные процессы составления программ	Согласованные процессы составления программ
"Исполнение" означает **общее управление** конкретными видами программной деятельности ПРООН и согласие на **подотчетность** перед Администратором за эффективное использование ресурсов ПРООН.	результатов, включая **закупку и поставку** ресурсов, используемых в программной деятельности ПРООН, и их использование для осуществления мероприятий, как это указано в документе, подписанном ПРООН и партнером по осуществлению. **"Исполнение"** означает принятие на себя **общей ответственности** за конкретные виды программной деятельности ПРООН и согласие на **подотчетность** за достигнутые результаты.

Источники: [a] *National Execution and Implementation Arrangements (ACC/1993/10), Annex VII, p.33.*

[b] *Финансовые правила и положения (ФПП) ПРООН; глава H, статья 27, положение 27.02.*

15. Ввиду путаницы, связанной с определениями НИС, Инспекторы искренне считают, что выполнение нижеследующей рекомендации, как ожидается, повысит эффективность НИС.

Рекомендация 1

Координационному совету руководителей следует уточнить определения понятия "национальное исполнение" (НИС) и довести его до сведения всех исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций и других партнеров по осуществлению проектов по методу НИС.

16. Стоит отметить, что в настоящее время НИС относится к страновым программам и проектам. Вместе с тем было отмечено, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций резервируют за собой право на ограниченное применение НИС в качестве метода осуществления их программ и проектов. Кроме того, некоторые из них оставляют за собой право использовать НИС в ограниченных рамках или не использовать вообще. В качестве одной из причин они указали, что они не переводят средства непосредственно правительствам стран - получателей помощи. Другие заявили, что, хотя они и подписывают соглашение с правительством, которому принадлежит проект, они по-прежнему остаются подотчетными в рамках своих собственных систем за вопросы управления в целом и за отчетность по средствам, направляемым через каналы НИС.

17. Инспекторы признают важное значение НИС в качестве средства укрепления национального потенциала и повышения уровня самообеспеченности на национальном уровне и подчеркивают необходимость его внедрения в качестве нормы в оперативной деятельности, как это было указано Генеральной Ассамблеей в ее соответствующих резолюциях. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность применения метода НИС.

Рекомендация 2

Генеральной Ассамблее в контексте трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, следует на основе доклада, который будет представлен Генеральным секретарем, предложить Координационному совету руководителей обеспечить координацию выполнения положений ее резолюций, в том числе резолюции 62/208, в которой метод национального исполнения был утвержден в качестве нормы при осуществлении оперативной деятельности.

Согласование руководящих принципов НИС для организаций системы Организации Объединенных Наций

18. Был опубликован ряд руководящих принципов НИС для организаций системы Организации Объединенных Наций, а также для проектов, осуществляемых при содействии ПРООН. Наиболее важными из них являются следующие:

- в 1993 году Консультативный комитет по основным вопросам (ККОВ) ввел в действие руководящие принципы процедур национального исполнения и осуществления, в которых определялось понятие "национальное исполнение" и предусматривались его основные принципы[7];

- в 1995 году ПРООН приняла последующие процедуры программирования, в которых были предусмотрены руководящие принципы НИС и определены функции различных партнеров;

- в 1998 году Административный комитет по координации (АКК)[8] ввел в действие общие руководящие принципы процедур национального исполнения и осуществления для системы Организации Объединенных Наций[9];

- в 1999 году ПРООН пересмотрела руководящие принципы последующих процедур программирования для облегчения применения НИС;

- в 2005 году в ответ на резолюцию 56/201 Генеральной Ассамблеи по ТВОП, в которой фондам, программам или специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций было предложено еще более упростить их правила и процедуры[10], учреждения Исполкома ГООНВР (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП) приняли новые согласованные процедуры подготовки и утверждения программ для НИС; осуществления; контроля; оценки и отчетности на местном уровне, а именно: общую

---

[7] National Execution and Implementation Arrangements: Report of the consultative committee on substantive questions on its first regular session of 1993 (ACC/1993/10); annex VII; Geneva, 16-19 March 1993.

[8] Бывший Административный комитет по координации (АКК) в настоящее время именуется Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР).

[9] Процедуры национального исполнения и осуществления, одобренные от имени Административного комитета по координации (АКК) Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам (ККПОВ) на его тринадцатой сессии в Нью-Йорке в сентябре 1998 года.

[10] A/RES/56/201, пункты 60-61.

страновую оценку (ОСО); Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР); документ по страновой программе (ДСП); план действий страновой программы (ПДСП); годовой план работы (ГПР); систему контроля и оценки РПООНПР; а также согласованный подход к переводу наличных средств (СПНС)[11];

- в 2005 году в ответ на резолюцию 56/201 Генеральной Ассамблеи, в которой содержался призыв к согласованию оперативных методов, ПРООН и ЮНФПА пересмотрели свои Финансовые правила и положения, уточнив в них нормы регулирования оперативных процессов, включая НИС;

- в 2008 году ПРООН опубликовала "Программные и оперативные стратегии и процедуры" (ПОСП), предусматривающие руководящие принципы управления программами и проектами и финансового управления.

19. Организации системы Организации Объединенных Наций при применении метода НИС руководствуются разными принципами и процедурами. На уровне штаб-квартир ПРООН имеет свои собственные финансовые правила и положения, которые служат правовой основой для осуществления проектов по методу НИС; ЮНИСЕФ использует руководящие принципы под названием "Процедуры национального исполнения и осуществления", введенные в действие АКК; ЮНФПА использует свои собственные руководящие принципы, которые соответствуют принципам ПРООН; а специализированные учреждения и другие органы Организации Объединенных Наций используют отдельные руководящие принципы осуществления своих проектов технического сотрудничества, но при этом не имеют никаких руководящих положений, которые конкретно касаются проектов НИС или других методов.

20. Инспекторы твердо убеждены в том, что в рамках обеспечения общесистемной согласованности необходимо в безотлагательном порядке согласовать правила и процедуры, регулирующие применение НИС, между организациями системы Организации Объединенных Наций. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит результативность применения НИС.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в качестве членов Координационного совета руководителей следует в безотлагательном порядке согласовать руководящие принципы национального исполнения (НИС) проектов через Комитет высокого уровня по управлению, Комитет высокого уровня по программам и Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития, с тем чтобы эти руководящие принципы были применимыми в отношении всех партнеров по осуществлению проектов в формате НИС в рамках обеспечения общесистемной согласованности и инициативы "Единство действий ООН".

[11] Более подробная информация о СПНС приводится в разделе А главы III "Финансирование и расходование средств".

B. Доклад Объединенной инспекционной группы о национальном исполнении проектов

21. Цель доклада ОИГ о национальном исполнении проектов (JIU/REP/94/9) заключалась в обзоре осуществления проектов по методу НИС Секретариатом, фондами, программами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций. В выводах доклада были подчеркнуты трудности и проблемы, возникшие при практическом применении метода НИС, в частности отсутствие сотрудничества и координации между партнерами и низкая степень вовлеченности специализированных учреждений на всех процедурных уровнях.

22. В связи с этим Генеральный секретарь выпустил в 1999 году доклад о выполнении рекомендаций, содержащихся в вышеупомянутом докладе. Ниже приводятся ответы на рекомендации, адресованные фондам, программам и специализированным учреждениям. В этом отношении ПРООН указала, что внедрение РПООНПР, как ожидается, будет содействовать большему вовлечению учреждений Организации Объединенных Наций в осуществление совместных программ на страновом уровне и более широкому участию правительств в процессах программирования. Кроме того, ФАО, ЮНЕСКО и ИМО отметили, что они участвовали в подготовке рамочных страновых программ посредством предоставления своих технических консультаций[12].

23. ПРООН заявила также, что она приняла решение не создавать специальный целевой фонд, а включать в программы при их разработке компонент укрепления потенциала. В связи с этим ЮНЕСКО отметила, что она регулярно участвует в учебных программах, организуемых для страновых групп Организации Объединенных Наций (СГООН) в Колледже персонала Организации Объединенных Наций в Турине, и организовала для своих сотрудников на местах учебную программу по вопросам разработки проектов, финансируемых из внебюджетных ресурсов, и управления ими. ФАО участвовала в программах подготовки кадров в целях расширения возможностей национальных должностных лиц и экспертов. ИМО выделяла ресурсы на профессиональную подготовку в рамках всех ее проектов. Кроме того, была введена в действие ее собственная программа для подготовки руководящих сотрудников, разработанная совместно с Международным центром профессиональной подготовки в Турине[13].

24. ФАО упомянула о том, что она перераспределила существенную часть своего технического персонала на региональный и субрегиональный уровни. ЮНЕСКО поощряла свои отделения на местах к участию в разработке и исполнении программ, и несколько из них приняли активное участие в подготовке РПООНПР. Кроме того, все больший объем средств на сотрудничество в целях развития передавался отделениям на местах[14].

---

[12] Ответ на рекомендацию 1, содержащуюся в документе JIU/REP/94/9; см. также документ A/54/223, пункты 236-240. В связи с этим Инспекторы отметили, что внедрение РПООНПР в 2005 году значительно повысило степень вовлеченности финансирующих учреждений, специализированных учреждений и правительств в разработку страновых программ. Вместе с тем можно сделать больше, особенно в деле отбора организаций гражданского общества, включая НПО, в качестве организаций-исполнителей/партнеров по осуществлению деятельности в целях развития, о чем более подробно говорится в настоящем докладе.

[13] Ответ на рекомендацию 2, содержащуюся в документе JIU/REP/94/9; см. также документ A/54/223, пункты 241-244. Кроме того, ВПП упомянула о том, что для национальных партнеров и партнеров по осуществлению в настоящее время организована подготовка по вопросам логистического обеспечения, хранения продовольствия и т.д. ДЭСВ отметил предпринятые им уже в последнее время усилия по подготовке кадров учреждений Организации Объединенных Наций и национальных партнеров в целях внедрения метода НИС в контексте РПООНПР.

[14] Ответ на рекомендацию 3, содержащуюся в документе JIU/REP/94/9; документ A/54/223, пункт 245.

25. ПРООН заявила также, что в 1999 году она опубликовала новые руководящие принципы (последующие процедуры программирования) в целях уточнения и упрощения процедуры НИС. Кроме того, ФАО предприняла усилия по согласованию и упрощению своих правил и процедур управления проектами. В 1993 году ККОВ определил метод национального исполнения как "совместную оперативную процедуру, предусматривающую, в частности, общую ответственность страны-получателя за разработку и управление программами и проектами, а также подотчетность последней в отношении них"[15], и это определение было принято ПРООН и нашло отражение в ее новом руководстве по программированию. ПРООН указала, что она уделяет повышенное внимание использованию местных ресурсов. Что касается вознаграждения национальных сотрудников по проектам, то ПРООН и другие учреждения Организации Объединенных Наций сотрудничали в разработке этих руководящих принципов[16].

III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ В ДЕЙСТВИИ

A. Планирование и разработка

Финансирование и расходование средств

26. Ресурсы на проекты технического сотрудничества, в том числе исполняемые на национальном уровне, поступают из нескольких источников. Главными каналами, по линии которых финансируются проекты технического сотрудничества, являются основные фонды и программы Организации Объединенных Наций: ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП. Их ресурсы формируются полностью за счет добровольных взносов (основные ресурсы и/или неосновные ресурсы). Финансирование может включать в себя взносы из регулярного бюджета организаций системы Организации Объединенных Наций; механизмы взаимодействия межправительственных организаций с финансирующими организациями; разного рода целевые фонды; процедуры совместного финансирования; а также другие источники финансирования, формируемые в рамках многосторонних соглашений внутри системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами[17].

27. Что касается регулярной программы технического сотрудничества и счета развития, то ДЭСВ заявил, что они представляют собой механизмы финансирования для обеспечения программ Секретариата в экономической и социальной областях оперативными ресурсами для оказания содействия развивающимся странам в достижении согласованных на международном уровне целей развития и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Эти средства редко используются для поддержки индивидуальных страновых программ, а задействуются в мероприятиях субрегионального/регионального и глобального уровня, для которых требуется исполнение проектов не на национальном уровне, а на уровне учреждения.

---

[15] National Execution and Implementation Arrangements, Report of the consultative committee on substantive questions on its first regular session of 1993 (ACC/1993/10); annex VII; Geneva, 16-19 March 1993.

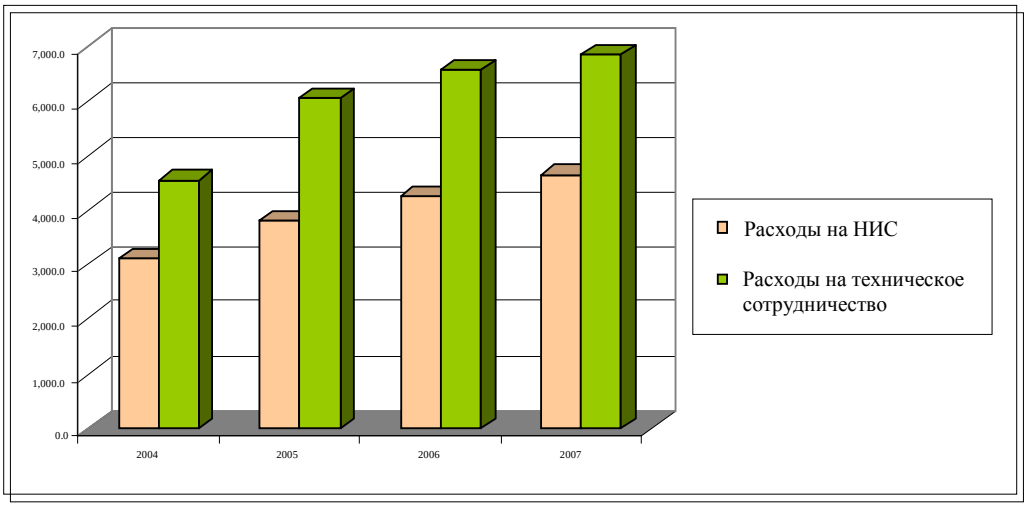
[16] Ответ на рекомендацию 4, содержащуюся в документе JIU/REP/94/9; см. также документ A/54/223, пункты 246-248.

[17] Например, Фонд технического сотрудничества МАГАТЭ регулярно финансируется за счет начисляемых добровольных взносов стран-членов, и его ресурсы ежегодно достигают 80 млн. долл. США; в ЮНИДО деятельность по линии технического сотрудничества финансируется главным образом за счет Фонда промышленного развития (ФПР), Монреальского протокола (МП), Глобального экологического фонда (ГЭФ), Европейского союза (ЕС) и целевых фондов (ЦФ) (включая многосторонние целевые фонды доноров).

28. Анализ расходов на НИС основных фондов и программ Организации Объединенных Наций за период 2004-2007 годов свидетельствует об увеличении объемов деятельности. Как показано на диаграмме 2, совокупные расходы на НИС выросли с 3 133,1 млн. долл. США в 2004 году до 4 644,63 млн. долл. США в 2007 году (48-процентный прирост) при увеличении общих затрат на деятельность по линии технического сотрудничества с 4 534,6 млн. долл. США в 2004 году и 6 842,7 млн. долл. США в 2007 году (51-процентный прирост).

Диаграмма 2

Эволюция расходов на техническое сотрудничество и на НИС, 2004-2007 годы
(в млн. долл. США)



Источники: Данные представлены ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ; а также взяты из доклада "Информация о расходах по линии технического сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций, 2006 год" (DP/2007/42).

29. Вместе с тем анализ за тот же период показывает, что в основных фондах и программах Организации Объединенных Наций метод НИС далеко не является нормой при осуществлении проектов технического сотрудничества. Если ЮНИСЕФ проинформировал Инспекторов о том, что вся его деятельность по линии технического сотрудничества основывается на НИС[18], то доля НИС в ПРООН снизилась с 59% в 2004 году до 52%. Как показано в таблице 3 ниже, доля НИС в ЮНФПА также снизилась за этот период с 26% до 20%. ЮНФПА заявил, что НИС не является единственным механизмом оказания такой помощи, особенно в приоритетных областях, где потенциал зачастую бывает самым низким, и, по его мнению, НИС не всегда может быть наиболее эффективным методом.

[18] В ЮНИСЕФ главным механизмом является страновая программа сотрудничества.

Таблица 3

Расходы на техническое сотрудничество и на НИС, 2004-2007 годы
(в млн. долл. США)

		2004	**2005**	**в %**	**2006**	**в %**	**2007**	**в %**	**в %** (2004-2007)
ЮНИСЕФ	Расходы на НИС *(a)*	1 347,7	1 965,5	46	2 118,7	8	2 516,9	19	87
	Расходы на ТС *(b)*	1 343,6	1 960,4	46	2 070,3	6	2 446,5	18	82
	Доля НИС (%)	100	100		102		103		
ПРООН	Расходы на НИС *(a)*	1 675,1	1 779,0	6	2 035,3	14	2 021,4	-1	21
	Расходы на ТС *(b)*	2 816,7	3 652,9	30	4 040,7	11	3 860,4	-4	37
	Доля НИС (%)	59	49		50		52		
ЮНФПА	Расходы на НИС *(a)*	97,2	80,0	-18	88,2	10	106,4	21	9
	Расходы на ТС *(b)*	374,3	441,9	18	443,7	0	535,8	21	43
	Доля НИС (%)	26	18		20		20		

Примечания: *Графа "в %" отражает процентное увеличение/сокращение по сравнению с предыдущим годом.*

Источник: *(a)* *Данные, представленные ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА.*

(b) *"Информация о расходах по линии технического сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций, 2007 год" (DP/2008/40), стр. 12-13.*

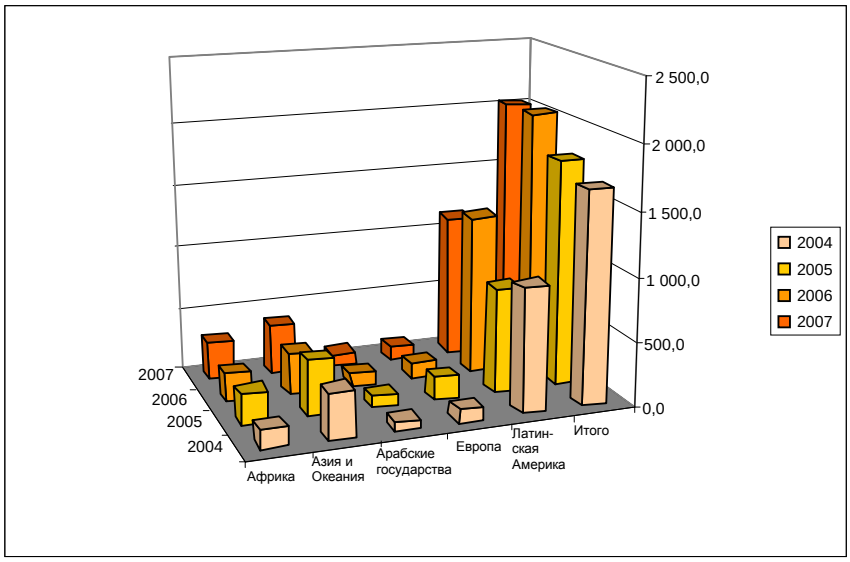
30. Стоит отметить, что ВПП на уровне штаб-квартиры проинформировала Инспекторов о том, что она не использует метод НИС, поскольку она не поддерживает техническое сотрудничество с правительствами, а в основном занимается фактическими поставками и непосредственным осуществлением программ и проектов в силу ее операционных условий и сфокусированности ВПП на нуждах наименее развитых стран (НРС) и стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия (СНДДП)[19].

31. Инспекторы отметили также, что в расходах на НИС в основных фондах и программах Организации Объединенных Наций, применяющих метод НИС, прослеживается географическая несбалансированность. ПРООН зарегистрировала наиболее значительные расходы на НИС в Латинской Америке: 977,6 млн. долл. США в 2004 году и 1 134,2 млн. долл. США в 2007 году (более 50% расходов ПРООН на НИС); и наименьшие расходы в Африке, где они составили 161,4 млн. долл. США в 2004 году и 301,9 млн. долл. США в 2007 году (менее 15% расходов ПРООН на НИС) (см. диаграмму 3).

[19] Тем не менее для ВПП правительства являются главными партнерами в рамках совместных проектов в области развития, которые принимают на себя ответственность за поставки и распределение продовольствия. Важно отметить, что в процессе утверждения проектов эта программа рассматривает вопрос о том, необходимо ли привлекать правительства к их осуществлению.

Диаграмма 3

Расходы на НИС в разбивке по региональным бюро; проекты, осуществляемые при содействии ПРООН (2004-2007 годы)
(в млн. долл. США)

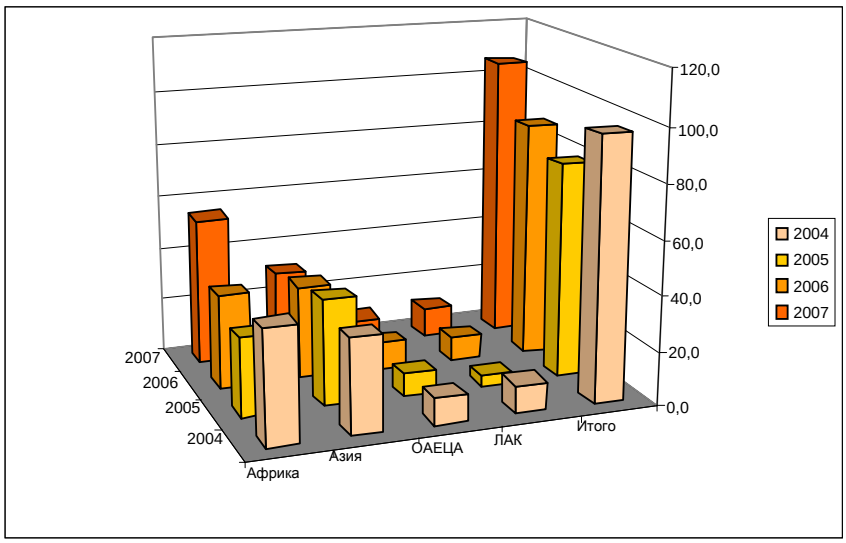


Источник: Данные, представленные ПРООН.

32. В расходах ЮНФПА на НИС также прослеживается географическая несбалансированность. Например, по отделу Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) зарегистрированы наименьшие расходы (10,6 млн. долл. США в 2004 году и 10,8 млн. долл. США в 2007 году), а по Африке - самые крупные расходы в 2004 и 2007 годах (соответственно 41,6 млн. долл. США и 54.9 млн. долл. США) (см. диаграмму 4).

Диаграмма 4

Расходы на НИС в разбивке по отделам; проекты, осуществляемые при содействии ЮНФПА (2004-2007 годы)
(в млн. долл. США)



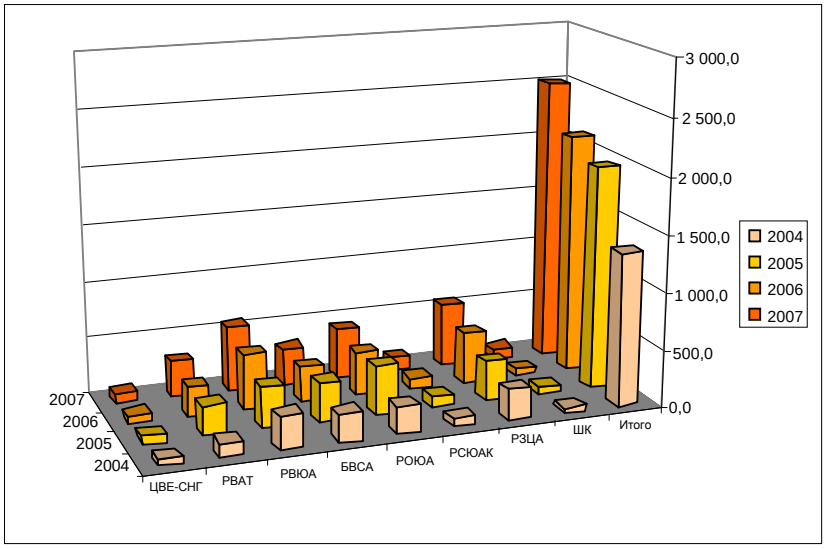
Источник: *Данные, представленные ЮНФПА.*

Примечания: *ОАЕЦА: Отдел арабских государств, Европы и Центральной Азии.*

33. В то же время в ЮНИСЕФ в период 2004-2007 годов зарегистрировано более сбалансированное географическое распределение расходов на НИС: наименьшие расходы были произведены в регионе Северной и Южной Америки и Карибского бассейна (РСЮАК) (они составили в 2004 и 2007 годах соответственно 84 млн. долл. США и 124,7 млн. долл. США), тогда как в регионе восточной и южной частей Африки РВЮА в этот период расходы были наибольшими (288,4 млн. долл. США и 576,1 млн. долл. США) (см. диаграмму 5).

Диаграмма 5

Расходы на НИС в разбивке по региональным отделениям; проекты, осуществляемые при содействии ЮНИСЕФ (2004-2007 годы)
(в млн. долл. США)



Источник: *Данные, представленные ЮНИСЕФ.*

Примечания: *ЦВЕ-СНГ: Центральная и Восточная Европа, Содружество Независимых государств; РВАТ: регион Восточной Азии и Тихого океана; РВЮА: регион восточной и южной частей Африки; БВСА: Ближний Восток и Северная Африка; РСЮАК: регион Северной и Южной Америки и Карибского бассейна; РЗЦА: регион Западной и Центральной Африки; ШК: штаб-квартира.*

34. Инспекторы были проинформированы о том, что эта тенденция обусловлена, в частности, резервированием внебюджетного финансирования для целевого использования в интересах определенных групп населения или конкретных секторов, а также географической концентрацией деятельности по мобилизации средств в определенных регионах. Были объяснены также случаи, в которых некоторые правительства выделяют средства ПРООН для исполнения проектов в некоторых странах или на основе совместного финансирования. Кроме того, Департамент по экономическим и социальным вопросам считает, что свой вклад в обращение вспять тенденций в области НИС могло внести внебюджетное финансирование, особенно целевое резервирование ресурсов. Кроме того, ДЭСВ считает, что, помимо проблемы отсутствия увязки между внебюджетным финансированием и национальными приоритетами, можно также подчеркнуть и подтвердить, что обусловленность внебюджетного финансирования возлагает также более высокую ответственность в плане управления и подотчетности на учреждения Организации Объединенных Наций, а не на национальные органы. В связи с этим Инспекторы хотели бы вновь заявить о важном значении выполнения приоритетных задач, поставленных Генеральной Ассамблеей в области предоставления дополнительной помощи и технического содействия Африке, наименее развитым странам (НРС), развивающимся странам, не имеющим выхода к морю (РСНВМ), и малым островным развивающимся государствам (МОРАГ)[20].

[20] Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи.

35. В результате этого целевое резервирование внебюджетного финансирования ограничивает способность организаций реагировать на нужды и приоритетные задачи различных стран - получателей помощи, несмотря на не вызывающую споров посылку о том, что деятельность на основе метода НИС должна основываться на спросе стран-получателей. В этом контексте ЮНИДО, ЮНКТАД и ВОЗ сообщили Инспекторам о трудностях, с которыми она сталкиваются в деле увязки спроса с ресурсами. Несмотря на это организации системы Организации Объединенных Наций предпринимают усилия для согласования условий, устанавливаемых донорами, с приоритетными потребностями стран - получателей помощи. Тем не менее такие усилия не всегда приносят желаемые результаты из-за обусловленности некоторых целевых добровольных взносов, которая ограничивает гибкость организации. Поэтому организации, мобилизующие средства главным образом за счет внебюджетного финансирования, призывают к их переводу в категорию основных ресурсов в целях удовлетворения приоритетных потребностей и нужд стран-получателей.

36. В связи с этим Департамент по экономическим и социальным вопросам заявил, что из-за ограниченности ресурсов, имеющихся у подразделений Секретариата, они вынуждены обеспечивать эффективную реализацию их собственных программ развития потенциала. Резервирование таких средств для целей НИС приведет к маргинализации их роли и их способности осуществлять программу работы.

37. При этом ВОЗ признала, что взаимодействие с ключевыми партнерами и донорами она обеспечивает более значительную долю предсказуемых незарезервированных под определенные цели основных добровольных взносов для выполнения ее приоритетных задач. Инспекторы считают, что эту практику следует распространить на других партнеров по осуществлению проектов для содействия увязке ресурсов с национальными приоритетами в области развития, установленными в РПООНПР, и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

38. В числе других вопросов был поставлен вопрос о непредсказуемости целевых ресурсов (выделяемых максимум на два года) для их приведения в соответствие с двухгодичными бюджетами по программам организаций системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы считают, что доноров следует поощрять к объявлению взносов на ориентировочной основе на периоды, превышающие два или три года, поскольку обеспечение большей предсказуемости внебюджетных ресурсов является важным фактором с точки зрения бесперебойного движения средств и мобилизации ресурсов.

39. В проведенном ОИГ обзоре "Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов" (JIU/REP/2007/1) содержался ряд рекомендаций, из которых рекомендации 1, 2 и 3 касались необходимости мобилизации более значительных добровольных взносов в счет основных ресурсов; необходимости разработки гибких механизмов финансирования, таких как тематическое финансирование и объединенное финансирование; а также необходимости рассмотрения существующих принципов политики и процедур, лежащих в основе взаимодействия со странами-донорами, для обеспечения поддержания этого взаимодействия на систематической и открытой основе. Инспекторы считают, что внебюджетное финансирование должно быть более гибким, предсказуемым, в меньшей степени обусловленным и в большей мере ориентированным на приоритетные задачи стран-получателей в области развития.

40. Инспекторы исходят из того, что руководящим органам отводится ключевая роль в обеспечении большей гибкости внебюджетного финансирования и тем самым большей сбалансированности и гибкости при ее распределении. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность использования метода НИС.

Рекомендация 4

Генеральной Ассамблее и руководящим органам соответствующих организаций следует подтвердить, что донорам необходимо выделять в меньшей степени обусловленные внебюджетные взносы, в том числе на финансирование национального исполнения (НИС) проектов в целях решения приоритетных задач стран-получателей; а также обеспечения большей гибкости, предсказуемости и географической сбалансированности расходов на НИС.

Согласованный подход к переводу наличных средств (СПНС)

41. Средства, мобилизуемые для проектов, исполняемых на национальном уровне, перечисляются партнерам по осуществлению проектов на основе СПНС, принятого в 2005 году учреждениями Исполкома ГООНВР в ответ на резолюцию 56/201 Генеральной Ассамблеи, в которой она обратилась к фондам и программам системы Организации Объединенных Наций с просьбой еще более упростить их правила и процедуры. Было заявлено, что благодаря этой общей операционной системе удастся сократить операционные издержки, укрепить потенциал партнеров по осуществлению в области управления ресурсами и повысить эффективность управления связанными с этим рисками[21].

42. СПНС предусматривает четыре способа перевода денежных средств: прямые переводы наличных средств; прямые платежи; возмещение; и/или прямое осуществление тем или иным учреждением, - которые применимы к проектам НИС[22]. Эта система, которая была принята учреждениями Исполкома ГООНВР, открыта для других организаций системы Организации Объединенных Наций, желающих перейти на эти процедуры.

43. Организации, применяющие СПНС, отметили его позитивную сторону. Вместе с тем они указали на трудности с соблюдением принципа СПНС, обусловленные медленными темпами внедрения этой системы с 2006 года, и рекомендовали обеспечить большую гибкость. Было упомянуто также о расширении этой системы, в том числе за счет оценки национального потенциала в деле достижения целей развития, а также в деле закупок услуг и товаров. В некоторых случаях это приводит к возникновению противоречий и трудностей в отношениях с принимающей стороной (более подробно см. главу IV "Вызовы").

44. Хотя ПРООН отметила прогресс, достигнутый в применении СПНС со времени его внедрения в 2007 году, она заявила, что в более долгосрочной перспективе "систему СПНС, возможно, следует расширить, в том числе за счет оценки национального потенциала в деле достижения целей в области развития (таких как управление программами и проектами), а также в деле закупок услуг и товаров". Вместе с тем ЮНФПА заявил, что СПНС, возможно, не позволит обеспечить достаточные гарантии для глав учреждений и КР в отношении расходов, производимых на основе этого механизма.

45. Кроме того, Департамент по экономическим и социальным вопросам считает, что СПНС следует рассматривать в качестве полезного инструмента для укрепления НИС (особенно в деле оценки потенциала), но, пока он рассматривается в качестве инструмента Организации Объединенных Наций, а не в качестве полезного инструмента укрепления потенциала национальных

---

[21] Framework for cash transfers to implementing partners, United Nations Development Group, September 2005.

[22] Idem.

учреждений, он, по всей видимости, не будет находить достаточного признания и институционального закрепления в национальных учреждениях.

46. В связи с этим Инспекторы были проинформированы о том, что потенциал некоторых правительств стран-получателей является ограниченным из-за нехватки компетентных кадровых ресурсов для решения финансовых вопросов, что сказывается на качестве финансовой отчетности по методике СПНС. В ряде случаев отчетность не подкрепляется должными подтверждениями произведенных расходов, такими как счета-фактуры или квитанции, или содержит неточную информацию о произведенных расходах. Это приводит к низкому качеству финансовой отчетности по расходованию авансовых платежей и выливается в задержки при перечислении авансовых средств на следующий квартал, а также в несвоевременное осуществление проектов.

47. В ходе встречи СГООН с Инспекторами в Индии было заявлено, что с применением СПНС возникают трудности, поскольку отчетность по расходам не всегда можно представить в трехмесячный срок в случае проектной деятельности, рассчитанной на более длительный период.

Планирование программ

48. Предполагается, что проекты НИС должны основываться на спросе, т.е. на потребностях развивающихся стран-получателей. В организациях, перешедших на согласованный программный цикл, общий процесс составления программ начинается с ОСО, в ходе которой выявляются препятствия на пути решения национальных приоритетных задач и определяются потребности в развитии потенциала стран-получателей. Ее цель заключается в поддержке и укреплении национальных аналитических процессов в целях более эффективного реагирования на национальные приоритеты, выполнения обязательств правительств по Декларации тысячелетия (ДТ), достижения ЦРДТ и других согласованных на международном уровне целей в области развития[23].

49. В тех случаях, когда способность к осуществлению всех/некоторых компонентов проектов/программ считается недостаточной, особенно в связи с нехваткой квалифицированных кадров, правительства стран-получателей при содействии организаций системы Организации Объединенных Наций разрабатывают страновые программы, предусматривающие эффективное укрепление национального потенциала.

50. В этом случае РПООНПР обеспечивает основу для разработки подобных программ на пятилетний период для решения приоритетных национальных задач в области развития, обеспечения эффективности процесса развития, достижения ЦРДТ и других согласованных на международном уровне целей в области развития. Для гарантированного обеспечения вклада в процесс национального развития РПООНПР требует полновесной руководящей роли и вовлечения правительств на всех этапах данного процесса[24].

51. Каждое из учреждений, входящих в Исполком ГООНВР, готовит документ по страновой программе (ДСП), содержащий достигнутые на высоком уровне договоренности с правительством по стратегиям, результатам, ресурсам и партнерам с отражением вклада учреждений в РПООНПР. После этого утверждается план действий страновой программы (ПДСП), который подписывается правительством страны-получателя с финансирующим учреждением, а затем финансирующие учреждения и партнеры по осуществлению проектов подписывают годовые планы работы (ГПР) для осуществления проектов по методу НИС в течение календарного года. Организации, уже перешедшие на РПООНПР, считают ее позитивным инструментом координации и интеграции

---

[23] Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework, Guidelines for the United Nations Country Teams on Preparing a CCA and UNDAF, 15 February 2007.

[24] Ibid., para. 6.

организаций системы Организации Объединенных Наций, действующих вместе и на согласованной основе в той или иной стране.

52. Еще одна проблема, стоящая перед организациями и затрагивающая процесс планирования, связана с непредсказуемостью размеров средств на поддержку проектов, мобилизуемых за счет добровольных взносов. Организации, которые полностью или в значительной мере зависят от добровольных целевых взносов, выразили свою обеспокоенность на этот счет, поскольку эта непредсказуемость не позволяет им составить четкое представление о том, сколько ресурсов у них будет иметься для финансирования проектов в рамках многолетнего цикла планирования. Кроме того, отсутствие у доноров приверженности поддержке проектов на протяжении нескольких лет приводит к недостаточной устойчивости при осуществлении программ в кратко- и долгосрочной перспективе.

Развитие потенциала

53. Сотрудничество Организации Объединенных Наций в целях развития является главным инструментом развития потенциала (РП) в интересах решения приоритетных национальных задач, связанных с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208, посвященной ТВОП, подчеркнула, что развитие потенциала является одной из основных функций системы развития Организации Объединенных Наций, и призвала к дальнейшей поддержке усилий развивающихся стран по созданию и наращиванию потенциала[25]. Кроме того, она признала, что ответственность стран за национальные стратегии развития является существенно важным условием достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе ЦРДТ.

54. В связи с этим организации системы Организации Объединенных Наций участвуют в усилиях по созданию и укреплению потенциала национальных учреждений в интересах решения задач, связанных с управлением проектами и программами и их осуществлением на всех уровнях. С этой целью система развития Организации Объединенных Наций, главным образом через ее специализированные учреждения и МАГАТЭ, предоставляет развивающимся странам-получателям технические консультации, обеспечивает передачу знаний, экспертного опыта в правовой сфере, поддержку в деле координации, организацию учебных мероприятий и семинаров-практикумов в областях, относящихся к сферам их компетенции и полномочий. В некоторых случаях для целей развития потенциала предоставляется также оборудование.

55. С этой целью нанимаются национальные консультанты, услуги которых в большинстве случаев оплачиваются непосредственно организациями. Услуги международных консультантов используются по минимуму и только в тех случаях, когда отсутствует национальный экспертный опыт, особенно когда сфера компетенции организации является очень узкой и трудно найти экспертов на местном уровне, как, например, в случае МАГАТЭ.

56. В связи с этим Инспекторы были проинформированы о том, что применение НИС затрудняется из-за низких окладов национальных сотрудников, набираемых для обслуживания соответствующих проектов, что приводит к ориентации лишь на краткосрочную перспективу и к высокой текучести национальных кадров, которые переходят на более высокооплачиваемую работу. Следствием этого являются многократное проведение учебных мероприятий и задержки с осуществлением проектов (более подробно см. главу IV "Вызовы", пункт 89).

57. В числе других вопросов, поднимавшихся в ходе поездок на места, фигурировали трудности, выявленные при осуществлении учебных программ. Некоторые организации испытывают проблемы,

---

[25] См. резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи, пункты 35-37.

связанные с отсутствием четкой цели в проведении мероприятий и достижении результатов; с нехваткой информации об учебных заведениях и о наличии программ; с языковыми барьерами; с недостаточной транспарентностью процесса отбора; с неэффективностью процедур контроля и поддержки в рамках учебных программ; и с ограниченными последующими мерами.

58. В связи с этим одна из организаций предложила интегрировать учебные мероприятия в программы и проекты на базе НИС с постановкой четкой цели укрепления потенциала правительств стран-получателей и рассматривать их в качестве самостоятельного направления деятельности. Инспекторы были проинформированы о том, что в рамках системы НИС нуждаются в укреплении такие области, как, в частности, управление проектами; логические рамки; навыки ведения переговоров; партнерство; мобилизация и координация действий с принимающим правительством.

59. В связи с вопросом об укреплении потенциала ДЭСВ выделил проблему, порождаемую непредсказуемостью финансирования. Поэтому, если метод НИС ориентирован на повышение уровня ответственности стран за достижение результатов, национальные органы могут неохотно идти на применение механизмов НИС в тех случаях, когда обязательства по достижению определенных результатов не подкреплены четко определенным и предсказуемым финансированием.

60. Инспекторы считают, что следует приложить дополнительные усилия для укрепления деятельности по развитию потенциала учреждений правительств стран-получателей в целях повышения эффективности работы государственного профессионального сектора и обеспечения желаемого качества деятельности по линии НИС.

B. Процедуры национального исполнения и осуществления проектов

61. Для НИС необходимы оптимальные процедуры осуществления проектов, которые могут гарантировать эффективность деятельности, а также качество и устойчивость достигнутых результатов[26]. При национальном исполнении проектов в настоящее время используются две параллельные схемы: одна схема, действующая на основе несогласованных процессов составления программ, и другая схема, основанная на согласованных процессах составления программ, принятая учреждениями, входящими в Исполком ГООНВР, в целях полномасштабного применения общих процедур составления программ по странам в соответствии с резолюцией 56/201 Генеральной Ассамблеи. В этом контексте программы и проекты исполняются (в рамках несогласованных процессов составления программ) или осуществляются (в рамках согласованных процессов составления программ) правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, НПО/межправительственными организациями (МПО) или финансирующим учреждением (прямое исполнение/осуществление).

62. В рамках согласованных программных процессов функция осуществления возлагается на партнера по осуществлению, который определяется ПРООН как "организация, которой Администратор поручил предоставление помощи ПРООН, указанной в подписанном документе, и на которую он возложил всю полноту ответственности и подотчетности за эффективное использование ресурсов ПРООН и осуществление мероприятий"[27]. Введенная ПРООН система национального осуществления (НОС) проектов правительственными партнерами по осуществлению определяется как "управленческий механизм, при котором государственное ведомство выбирается в качестве партнера по осуществлению". Государственными ведомствами, имеющими право выступать в

---

[26] National Execution and Implementation Arrangements, Approved on behalf of the Administrative Committee on Coordination (ACC) by the Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ), at its 13th Session, New York, September 1998, para. 25.

[27] *Финансовые правила и положения ПРООН,* положение 27.01 i), 1 мая 2005 года.

качестве партнеров по осуществлению, являются министерство в составе правительства, департамент в составе министерства или правительственные учреждения[28]. (Процедуры исполнения и осуществления проектов см. в таблице 4 ниже.)

Таблица 4

Процедуры исполнения и осуществления проектов

Национальное исполнение (НИС) *(В рамках несогласованных программных процессов)*	**Национальное исполнение (НИС)** *(В рамках согласованных программных процессов)*
	Исполнение - это функция, возлагаемая на *учреждение/агентство-исполнитель*, которое представляет собой правительственный координирующий орган или правительство страны, где осуществляется программа
Исполнение - это функция, возлагаемая на соответствующее *учреждение/агентство-исполнитель*: - исполнение правительством - исполнение учреждением ООН - исполнение НПО/МПО - прямое исполнение (ПИС)	**Осуществление** - это функция, возлагаемая на соответствующего *партнера по осуществлению*: - национальное осуществление (НОС) а) - осуществление учреждением ООН - осуществление НПО/МПО - прямое осуществление
Осуществление - это функция, возлагаемая на *осуществляющее учреждение/агентство*	**"Контрактный вариант"** - это вариант, при котором партнеры по осуществлению привлекают *ответственную сторону* для выполнения конкретных задач.

Источник: *UNDP Programme and Project Management Guidelines.*

Примечание: а) *ПРООН ввела в обращение понятие "национальное осуществление (НОС)" в целях осуществления проектов и программ при содействии ПРООН.*

63. Одна из фундаментальных проблем, выявленных при исполнении/осуществлении проектов по методу НИС, связана с тем, чтобы рассматривать гражданское общество, включая НПО, в качестве органов-исполнителей/партнеров по осуществлению в процессе развития. В деле исполнения/осуществления проектов НПО были выявлены трудности, поскольку центральные правительства в некоторых странах стремятся рассматривать НИС как исключительно правительственную функцию[29]. Кроме того, партнерство с НПО не всегда является прямолинейным, поскольку некоторые правительства - получатели помощи и организации опасаются того, что НПО

[28] UNDP Programme and Project Management Guides, Selecting and Implementing Partner. См. http://content.undp.org/go/userguide/results/?lang=en#top.

[29] Следует иметь в виду, что существуют проекты, исполняемые на национальном уровне в партнерстве с МОТ, имеющей трехстороннюю основу (правительства, работодатели и трудящиеся).

будут навязывать им свои собственные приоритеты. Другими препятствиями являются действующие в некоторых организациях финансовые положения и национальные законы, требующие оплаты таможенных пошлин и налогов, которые представляют собой дополнительное бремя, создающее значительную нагрузку на НПО с учетом их ограниченных ресурсов.

64. Инспекторы считают, что НПО следует привлекать не в качестве подмены правительства, а в дополнение к нему. В этом отношении ЮНКТАД признала, что НПО, частный сектор и, в частности, научные круги, составляют часть адресатов работы по укреплению потенциала в странах-получателях. Одним из способов поощрения правительств к сотрудничеству с НПО является распространение передовой практики других правительств, поскольку те будут доверять им, особенно если они принадлежат к аналогичной политической системе.

65. Например, Индия признала эффективность НПО в качестве партнеров по осуществлению, поскольку те ближе к охватываемым общинам на низовом уровне и обеспечивают требуемый экспертный опыт, который необходим для решения существующих проблем. Вместе с тем в некоторых других странах их участие в качестве органов-исполнителей/партнеров по осуществлению проектов по методу НИС является крайне ограниченным из-за скромных возможностей некоторых правительств в деле проведения необходимой оценки потенциала кандидатов из числа НПО с точки зрения финансовых, управленческих и технических аспектов[30]. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит результативность применения метода НИС.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует оказывать содействие правительствам стран-получателей в укреплении деятельности по развитию и оценке потенциала, позволяя им тем самым в случае необходимости использовать гражданское общество, включая НПО, в качестве партнеров по осуществлению.

C. Аудит, контроль и оценка

Аудит

66. Аудит проектов и программ в рамках НИС охватывает, в частности, финансовое управление; отбор кадровых ресурсов и управление ими; управленческую структуру; закупки товаров и/или услуг; системы учета и контроля; эксплуатацию и использование оборудования; прогресс в осуществлении проектов и показатели достижения результатов.

67. В связи с этим круг тех, кто имеет право проводить аудит проектов в рамках НИС, варьируется в зависимости от организаций. Аудит может проводиться аудиторским управлением/департаментом организации (ПРООН, ЮНОПС, МОТ, ВОЗ); правительством-получателем (ЮНЕСКО); совместно с правительством-получателем (ФАО, МОТ); внешними аудиторами (ЮНФПА, УВКПЧ, УВКБ, МАГАТЭ, ЮНКТАД); донорами (МОТ); или через трехсторонний аудит с охватом донора, партнера по осуществлению и правительства (ЮНОДК).

68. УСВН в целом не участвует в аудите НИС, тогда как КР проводит аудит НИС в качестве внешнего аудитора для фондов и программ. Фактически упоминавшиеся выше трудности были

[30] В этом контексте в случае участия НПО ЮНФПА проводит оценку потенциала возможного партнера по осуществлению.

выявлены КР при ее докладе "О ревизии отчетности за финансовый период, закончившийся 31 декабря 2007 года"[31], из которого следует, что в финансовых ведомостях проектов НИС повторяются недостатки, связанные с процессом и результатами аудита, что побудило ревизоров вынести ревизионные заключения с оговорками (ЮНФПА и УВКБ), в частности:

- УВКБ не представило значительного числа актов о проведении ревизий в отношении расходов, произведенных им в 2007 году по линии национального исполнения, на общую сумму в 287,5 млн. долл. США[32];

- КР отметила недостатки в ревизионных отчетах, полученных от ревизоров НИС в ЮНФПА. Ее главная обеспокоенность связана с числом заключений, вынесенных с оговорками, поскольку по определенным проектам отчеты не были представлены или не соответствовали стандартам отчетности. Кроме того, Комиссия отметила недостатки в процессе выбора и назначения ревизоров и расхождения в ведущихся реестрах и базах данных по результатам ревизионной проверки расходов по линии НИС[33].

69. Инспекторы были проинформированы о том, что, помимо ограниченных возможностей некоторых правительств стран-получателей с точки зрения компетентных кадровых ресурсов в сфере учета и аудита, эта ситуация в ряде случаев обусловлена несоответствием основных систем учета правительств международным стандартам. Кроме того, принципы и процедуры аудита организаций не всегда совпадают с процедурами правительств, что порождает для аудиторов НИС путаницу в вопросе о том, какой комплекс принципов следует использовать в качестве основы для аудиторских проверок. Было упомянуто также, что децентрализация операций тоже затрудняет своевременное представление документов аудиторам НИС на центральном уровне.

70. Относительно трудностей, возникших при практическом выполнении функций аудита, был получен следующий ответ.

- Нехватка ресурсов для надлежащего выполнения этой функции. Дополнительные ресурсы привлекаются на основе использования специальных соглашений об услугах (ССУ). В процессе проверки и составления отчетности содействие оказывают консультанты по аудиту.

- Еще одна трудность связана с подготовкой и удержанием консультантов по аудиту для оказания содействия в процессе проведения проверок и составления отчетности по ежегодным результатам аудита.

- Другие трудности связаны со значительным объемом отчетов, с планами последующих действий, с регистрацией данных и ведением учета, последующими действиями и представлением точных и полных статистических данных, нехваткой ресурсов и с контролируемыми системами данных.

71. Кроме того, в некоторых случаях в ходе аудиторских проверок диалог между правительством, организацией и аудиторами носит ограниченный характер, что приводит к недоразумениям. Поэтому

---

[31] Краткое резюме основных выводов и заключений, содержащиеся в докладах, которые были подготовлены Комиссией ревизоров для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят третьей сессии (A/63/169), пункты 17, 20 и 36-38.

[32] A/63/169, пункт 17.

[33] Там же, пункты 20 и 38.

необходимы дополнительные усилия для укрепления национального потенциала в этой области. Помимо этого, в некоторых случаях национальные аудиторы, главным образом из частного сектора, не знакомы со стандартами учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) или с международными стандартами учета в государственном секторе (МСУГС).

72. В числе поднятых проблем фигурирует разрыв между управлением проектами НИС и их аудитом. Как представляется, учреждения понимают, что аудит является лишь одним из этапов цикла, причем на конечной стадии. Это означает, что большое число проблем выявляется на кульминационной стадии, а не на предыдущих этапах, и при этом результаты аудита не вписываются в цикл. В связи с этим процедуры аудитора необходимо пересмотреть и предусматривать не на конечном этапе, а с самого начала процесса осуществления проекта. В качестве примера можно привести ЮНФПА, который имеет большое число внешних аудиторов и каждый из них придерживается разных подходов, что затрудняет процесс аудиторских проверок[34]. Поэтому необходимо обеспечить увязку и согласование правил и процедур аудита на уровне штаб-квартир. Поскольку основные системы учета, применяемые национальными аудиторами при проверке проектов НИС, не всегда соответствуют международным стандартам аудита, что приводит к возникновению проблемы вынесения КР заключений с оговорками, Инспекторы считают, что необходимо обеспечить дальнейшее укрепление национального потенциала в этой области.

73. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит результативность применения НИС.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее в контексте ее трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, и руководящим органам соответствующих организаций следует оказать содействие правительствам стран-получателей в укреплении их потенциала в области учета и аудита, в случае необходимости за счет более сфокусированной профессиональной подготовки, с тем чтобы они могли обеспечить соблюдение международных стандартов.

Контроль и оценка

74. Контроль и оценка представляют собой область, которой присущи недостатки. Инспекторы отметили, что в некоторых случаях руководитель проекта НИС самостоятельно занимается контролем и оценкой проектов НИС и порой подменяет правительства стран-получателей, тогда как Генеральная Ассамблея указала на то, что "процесс контроля за оперативной деятельностью и ее оценки, включая, где это целесообразно, совместные оценки, проводимые системой Организацией

[34] В связи с этим ЮНФПА заявил, что он внес улучшения в круг ведения для проведения аудиторских проверок проектов НИС и продолжает совершенствовать его. Расширилась сфера проведения аудита. В рамках нынешнего круга ведения предусматривается бóльшая детализация работы, которая должна выполняться аудиторами, и требуется представление дополнительных свидетельств и более подробных замечаний по оценке существенности сделок. В ЮНФПА трудности связаны с отсутствием персонала для управления процессом проверок отчетности по НИС, представления необходимой информации страновым отделениям и результатов отчетности руководству организации. Стоит отметить, что ЮНФПА создал в своей штаб-квартире группу, которая специально занимается вопросами НИС и оценкой общего потенциала в области НИС.

Объединенных Наций, должен носить непредвзятый и независимый характер и осуществляться под общим руководством правительства"[35].

75. В других случаях партнерам по осуществлению проектов приходится осуществлять совместный контроль и оценку проектов НИС в сотрудничестве с соответствующим правительством из-за низкого уровня потенциала правительств некоторых стран - получателей помощи. Кроме того, по оценкам некоторых фондов и программ, процесс контроля за НИС в целом является затруднительным и громоздким из-за бюрократических препон, низкой эффективности, а в некоторых случаях и политического вмешательства. На практике весьма трудно определить конкретные и поддающиеся измерению показатели для контроля в силу целого ряда препятствий, в частности из-за того, что схема оценки результатов и распределения ресурсов, а также планы работы порой страдают отсутствием конкретики; из-за ограниченного потенциала некоторых национальных партнеров по осуществлению проектов, которые призваны осуществлять контроль за проектами НИС.

76. В связи с этим ПРООН проинформировала Инспекторов о том, что она ежегодно получает порядка 250 оценок НИС. ЮНИСЕФ сообщил о 250 оценках государственных программ, мер политики и стратегий, многие из которых пользуются финансовой и технической поддержкой ЮНИСЕФ. Однако в силу нехватки времени и ресурсов общие оценки результатов использования метода НИС не проводятся. Инспекторы отметили, что НИС как метод и как норма оперативной деятельности в целях развития до сих пор не было предметом всеобъемлющей общесистемной оценки с точки зрения результативности и эффективности на уровне затрат на основе резолюций по ТВОП 2004 и 2007 годов в качестве исходных критериев, учитывая, что НИС используется в пилотных странах в рамках инициативы "Единство действий" Организации Объединенных Наций.

77. Кроме того, в ходе оценки, проведенной одним из периферийных отделений специализированных учреждений, было установлено, что в случае неустранения вышеупомянутых имманентных недостатков будущая деятельность подвергнется значительным рискам.

78. Инспекторы были проинформированы о том, что последующих мер в связи с выводами оценок не принимается. В случае Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений основная программа (ПДСП), соответствующая бюджету по программам, имеет двухгодичный цикл. Что касается фондов и программ, то, как было заявлено ЮНФПА, цикл ПДСП и бюджетный цикл обычно составляет пять лет. В целом оценка является малоудовлетворительной и недостаточно эффективной, поскольку она не оказывает воздействия на качество программ.

79. Инспекторы полагают, что выполнение двух нижеследующих рекомендаций приведет к значительной финансовой экономии и, соответственно, повысит результативность метода НИС и тем самым окажет также позитивное воздействие на осуществление операций по методу НИС в целом.

Рекомендация 7

Генеральной Ассамблее в ходе ее прений по трехгодичному всеобъемлющему обзору политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, следует рассмотреть возможность внедрения более жесткого механизма контроля и оценки национального исполнения проектов в рамках страновых программ, в частности соответствующих планов действий страновых программ, при общем руководстве правительств стран-получателей, в случае необходимости при содействии организаций системы Организации Объединенных Наций.

[35] Резолюция 56/201 Генеральной Ассамблеи, пункт 48.

Рекомендация 8

Исполнительным главам системы Организации Объединенных Наций следует придать приоритетное значение укреплению национального потенциала стран-получателей в области проведения оценок и внедрить процедуру последующих действий в связи с докладами об оценке национального исполнения проектов в целях обеспечения реализации выводов и рекомендаций, содержащихся в докладах об оценке.

IV. ВЫЗОВЫ

A. Внутренние и внешние факторы

80. Можно выделить, в частности, следующие потенциальные факторы риска, связанные с национальным исполнением проектов:

a) недостаточный уровень профессионализма и доверия между некоторыми субъектами, предоставляющими финансовые средства, и партнерами по осуществлению;

b) недооценка стоимости проектов;

c) дефицит навыков в сфере управления проектами у национальных партнеров;

d) политическая нестабильность и смена правительства;

e) недостаточная приверженность некоторых правительств;

f) недостаточная мотивированность государственных служащих и коррупция;

g) чрезвычайные ситуации, бедствия и т.п., включая войны и конфликты.

81. В ходе анкетирования и бесед, проведенных для анализа НИС, были выявлены некоторые вызовы. Главную обеспокоенность вызывает вопрос о том, как достичь результатов в области развития за счет укрепления потенциала при одновременном обеспечении соблюдения принципов подотчетности, которые нуждаются в дальнейшем уточнении.

82. В связи с НИС возникает ряд проблем, связанных с подотчетностью и рисками. Эти проблемы можно обобщить следующим образом:

- ввиду эволюционирующего характера процедур национального исполнения/осуществления, процессов упрощения и согласования порой происходит отставание на уровне политики, процедур и предписаний. Это приводит к случаям недостаточной согласованности терминологии и тем самым к определенному недопониманию действующей системы;

- налицо отсутствие надлежащего потенциала и ресурсов для эффективного мониторинга и контроля за качеством аудиторских проверок, реализации последующих мер в связи с отчетами об аудиторских проверках проектов, для подготовки сотрудников страновых отделений в вопросах о том, как подходить к аудиторским проверкам и как оптимально использовать их результаты. Аудиторские проверки НИС основываются исключительно

на объеме расходования средств, и в них не принимаются во внимание другие соответствующие факторы риска, связанные со всеми аспектами, как предметного, так и управленческого характера, имеющие отношение к национальному исполнению проектов в странах, где осуществляются программы;

- некоторые страновые отделения слабо справляются с задачами контроля за осуществлением программ/проектов;

- страновые отделения не в полной мере справляются с проблемами, касающимися национального/правительственного потенциала (или его отсутствия) в области осуществления проектов как в преломлении к вопросам существа, так и с точки зрения финансового управления проектами. Кроме того, осуществление проектов на национальном уровне часто требует поддержки со стороны страновых отделений, и это ложится дополнительным бременем на потенциал и ресурсы страновых отношений.

83. Неотъемлемым компонентом проектов и программ в рамках НИС должна быть система управления рисками. СПНС обеспечивает такой механизм управления рисками и формально интегрирован в общие процессы составления программ по странам. Для обеспечения эффективного исполнения/осуществления в рамках этого механизма следует оценивать и должным образом минимизировать потенциальные риски, которые могут оказать серьезное воздействие на процессы исполнения/осуществления проектов. В связи с этим один из фондов/программ указал на отсутствие компетентных кадров для решения задач национального исполнения проектов, устранения угроз безопасности, развития инфраструктуры или повышения надежности коммуникационных систем.

84. На местном уровне некоторые организации системы Организации Объединенных Наций привели, в частности, следующие проблемы: задержки в планировании и разработке национальных программ и проектов; задержки с переводом средств, проволочки с представлением отчетности правительств, которые приводят к задержкам в реализации проектов и программ, низкие оклады национальных сотрудников, занимающихся НИС; высокая текучесть кадров, и как следствие, многократная организация профессиональной подготовки по одним и тем же вопросам и пустая трата ресурсов; низкое качество контроля и оценки; стандартизация; неэффективность управления; несогласованность правил, положений и процедур национального исполнения/осуществления проектов между фондами, программами и специализированными учреждениями, что порой приводит к путанице и затрудняет их осуществление.

85. Другие проблемы, возникающие в рамках НИС, касаются сотрудничества, координации и связи между различными заинтересованными сторонами.

a) Сотрудничество

86. Процессы планирования, требующие больших затрат времени и энергии, также порождают проблемы, особенно при утверждении новых страновых программ сотрудничества; в отношениях между страновыми группами отсутствует синергизм, особенно в условиях вакуума, возникающего в случае учреждений, не имеющих представителей на местах, что сказывается на РПООНПР.

b) Координация

87. Многие участники этих процессов имеют слишком разные возможности на программном уровне. Кроме того, в числе проблем было отмечено изменение функций государственных учреждений.

c) Связь

88. Нерегулярный обмен информацией между фондами и программами и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и государственными органами - с другой, порождает трудности, обусловленные разным пониманием стоящих на повестке дня вопросов и разными интересами. При этом реформа в Организации Объединенных Наций, согласование и гармонизация являются эволюционирующими процессами.

89. Инспекторы считают, что страновые группы должны предлагать надлежащее вознаграждение национальным сотрудникам, нанимаемым в подразделения, которые занимаются НИС, в целях уменьшения текучести кадров, обеспечения стабильности при реализации программ и проектов и экономии средств за счет рационализации профессиональной подготовки.

90. Инспекторы придерживаются также того мнения, что трудности в сферах сотрудничества, координации и связи следует преодолевать за счет улучшения координации и согласования, и считают, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность НИС.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует представить руководящим органам через Координационный совет руководителей предложения по дальнейшему упрощению и согласованию правил и процедур, регулирующих национальное исполнение проектов, для обеспечения согласованности между организациями системы Организации Объединенных Наций на уровне штаб-квартир и на местах.

B. Региональные аспекты

91. В 1998 году в руководящих принципах АКК (в настоящее время КСР), касающихся национального исполнения проектов, было указано, что, хотя метод НИС первоначально разрабатывался для национальных проектов и программ, его принципы можно использовать в региональных и субрегиональных проектах, поскольку региональные или субрегиональные межправительственные органы или правительства стран-получателей могут принимать на себя ответственность за управление деятельностью от имени участвующих стран и по согласованию с ними[36].

92. Кроме того, в 2007 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 по ТВОП рекомендовала "системе развития Организации Объединенных Наций укреплять сотрудничество с региональными и субрегиональными межправительственными организациями и региональными банками в надлежащем порядке и в соответствии с их мандатами"[37]. Помимо этого, она просила "региональные комиссии Организации Объединенных Наций продолжать наращивать свой аналитический потенциал в деле поддержки инициатив в области развития на страновом уровне по просьбе стран осуществления программ и содействовать осуществлению мер, направленных на

[36] National execution and implementation arrangements, approved on behalf of the Administrative Committee on Coordination (ACC) by the Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ), at its 13th Session, New York, September 1998, para. 37.

[37] Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи, пункт 107.

активизацию межучрежденческого взаимодействия на региональном и субрегиональном уровнях"[38].

93. В этих условиях все региональные комиссии Организации Объединенных Наций, а также другие региональные или субрегиональные органы могут быть партнерами по осуществлению проектов в рамках НИС. Хотя РК обеспечивают межправительственные механизмы для сотрудничества на региональном уровне, тем не менее было отмечено, что в деле осуществления программ и проектов в рамках НИС на региональном уровне достигнуто слишком мало.

94. Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) "непосредственно занимается исполнением своих проектов технического сотрудничества с заострением внимания на региональном сотрудничестве". Хотя ЭСКАТО обычно не имеет проектов в формате НИС, определенная деятельность по линии технического сотрудничества осуществляется национальными правительствами и учреждениями в контексте общих усилий ЭСКАТО по поощрению регионального сотрудничества в целях экономического и социального развития стран Азии и Тихого океана.

95. Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки (ЭКА) не играет роли в контексте проектов в формате НИС, в частности касающихся таких трансграничных вопросов, как водные ресурсы, эпидемии, миграция и стихийные бедствия. Тем не менее ЭКА ООН принимает активное участие через свои субрегиональные отделения (СРО) в процессе подготовки ОСО/РПООНПР. Кроме того, она выполняет функции координатора на региональном и субрегиональном уровнях в рамках Регионального координационного механизма (РКМ) с учетом приоритетных задач Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) вместе с Африканским союзом (АС), Африканским банком развития (АБР) и основными региональными экономическими сообществами (РЭС) в деле мобилизации внебюджетных ресурсов, в том числе для целей технического сотрудничества, для удовлетворения потребностей государств-членов в соответствии с системой управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР). Расширение использования РКМ, в частности ЭКА ООН, содействует улучшению общесистемной согласованности действий при осуществлении НЕПАД в рамках программы укрепления потенциала АС, под эгидой которого также разрабатываются проекты в формате НИС.

96. Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) имеет механизм исполнения проектов, но не в формате НИС. Заинтересованные правительства стран, в которых Комиссия имеет национальные отделения, иногда предоставляют ЭКЛАК ресурсы для осуществления конкретных проектов на национальном уровне, и в этих случаях региональная комиссия в централизованном порядке управляет этими средствами.

97. Для Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), которая занимается разработкой правовых инструментов, норм, стандартов и положений в качестве средства поощрения регионального сотрудничества и интеграции, НИС не является главным "modus operandi" в силу характера этой работы. Тем не менее в ее проектах технического сотрудничества устойчиво расширяются компоненты НИС в целях усиления ответственности стран и укрепления национального потенциала стран с переходной экономикой в области устойчивого развития.

98. Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии (ЭСКЗА ООН) не занимается осуществлением проектов в формате НИС. Тем не менее она оказывает своим странам-членам техническую поддержку на национальном уровне. Такие усилия предпринимаются в рамках стимулирования регионального сотрудничества в интересах экономического и социального развития.

---

[38] Там же, пункт 108.

99. Хотя метод НИС задумывался прежде всего для национальных программ, проектов и мероприятий, роль региональных комиссий нельзя недооценивать. В связи с этим АКК (в настоящее время КСР) заявил, что их обширные знания, а также опыт в социальной и экономической сферах дают им впечатляющие возможности для укрепления сети контактов и отношений партнерства, и предложил координаторам-резидентам консультироваться с РК при подготовке страновых программ для отражения регионального взгляда на них[39]. Таким образом, можно обеспечить синергизм между региональными и национальными программами, особенно при решении трансграничных вопросов.

100. ПРООН полностью согласна с принципом использования конкретного экспертного опыта РК при подготовке и осуществлении проектов, в том числе в формате НИС, и считает, что трансграничные проекты рассматриваются в качестве региональных проектов. Однако Инспекторы полагают, что трансграничные региональные проекты могут охватывать проекты, исполняемые на национальном уровне в соседних странах в таких областях, как водные ресурсы, метеорология, эпидемии и т.д.

101. Исходя из этого, Инспекторы считают, что, хотя проекты в соседних странах исполняются на национальном уровне, они имеют региональное измерение. В этом отношении они полагают, что в соответствии с инициативой "Единство действий" организациям системы Организации Объединенных Наций следует использовать РКМ для содействия координации и поощрения совместных действий с РК в решении трансграничных вопросов для обеспечения максимальной отдачи от НИС на региональном уровне.

102. Кроме того, Инспекторы разделяют мнение о том, что региональному сотрудничеству до сих пор уделялось довольно мало внимания как одному из аспектов многостороннего сотрудничества под эгидой системы Организации Объединенных Наций. Межрегиональное сотрудничество требует более глубокой проработки и обеспечения стратегического руководства со стороны Экономического и Социального Совета. В связи с этим Инспекторы считают, что НИС является одной из областей межрегионального сотрудничества, которая заслуживает изучения и стратегического руководства со стороны Экономического и Социального Совета[40]. Выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность применения метода НИС.

Рекомендация 10

Генеральной Ассамблее в контексте ее трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, который будет проводиться на ее шестьдесят пятой сессии, и Экономическому и Социальному Совету следует обратиться к организациям системы Организации Объединенных Наций с просьбой укрепить координацию действий с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций в области планирования, осуществления проектов, исполняемых на национальном уровне, и реализации последующих действий через систему координаторов-резидентов и Региональный координационный механизм в целях учета региональных особенностей и обеспечения синергизма между региональными, субрегиональными и национальными программами, в особенности в рамках трансграничных проектов.

[39] Оперативная деятельность в целях развития, записка Генерального секретаря (A/50/113/Add.1, пункт 10).

[40] Региональное сотрудничество в экономической, социальной и смежных областях, E/1998/65/Add.1, пункт 192.

V. ВЫВОДЫ

103. На основе ответов на анкеты и проведенных бесед Инспекторы выявили некоторые из извлеченных уроков, в частности:

a) НИС способствует опоре на национальные системы и усилению акцента на развитии потенциала, обеспечении устойчивости и повышении общей эффективности операций Организации Объединенных Наций на местах;

b) в связи с этим готовность и приверженность правительства имеют исключительно важное значение для обеспечения ответственности и руководства на национальном уровне. Наличие надежных государственных учреждений является предпосылкой разработки жизнеспособных проектов, исполняемых на национальном уровне. Таким образом, метод НИС в целом требует значительных инвестиций в укрепление государственных учреждений и в развитие потенциала;

c) следует уделять больше внимания управлению рисками и развитию потенциала в рамках НИС для обеспечения соблюдения правил и положений системы Организации Объединенных Наций;

d) управление ресурсами, в том числе на основе правительственных положений и правил, должно осуществляться таким образом, чтобы это соответствовало финансовым положениям и правилам системы Организации Объединенных Наций;

e) для повышения квалификации правительственных аудиторов при проведении ревизий НИС необходима более качественная подготовка, в том числе подготовка по вопросам использования МСУГС;

f) согласование политики, терминологии и пакетов учебных программ является важным фактором сохранения сфокусированности правительств на приоритетах и сокращения операционных издержек;

g) необходимо вписать проекты в формате НИС в контекст секторальных программ и выработать механизмы в соответствии с показателями, предусмотренными в Парижской декларации 2005 года об эффективности помощи;

h) исходя из уроков, извлеченных из партнерства в пилотных странах в рамках инициативы "Единство действий" Организации Объединенных Наций, был принят ряд коррекционных мер в деле применения метода НИС в целях повышения эффективности сотрудничества и координации действий организаций системы Организации Объединенных Наций с другими партнерами на страновом уровне в интересах укрепления национального потенциала и усиления руководящей роли правительств в применении НИС;

i) в рамках процесса ОСО/РПООНПР организации системы Организации Объединенных Наций должны уделять более пристальное внимание проведению оценок национального потенциала (не только по вопросам существа/техническим аспектам, но и по аспектам управленческого потенциала, включая управление средствами);

j) для формирования соответствующего потенциала, особенно в беднейших и постконфликтных странах, потребуется время. Поэтому в случае исполнения проектов правительствами требуется, чтобы партнеры по осуществлению принимали на себя более значительный риск и обеспечивали должную отчетность. Им следует смягчать риск,

поощряя проведение такой национальной политики, которая улучшает подотчетность и обеспечивает укрепление потенциала.

104. На основе ответов на анкеты и проведенных бесед Инспекторами была выявлена передовая практика, в том числе:

a) эффективные национальные институты и инфраструктура;

b) рациональное управление, эффективная политика и жизнеспособные национальные финансовые и управленческие структуры;

c) тщательный процесс отбора партнеров по осуществлению, включая оценку потенциала гражданского общества/НПО;

d) постоянный диалог между теми, кто предоставляет финансовые средства, и партнерами по осуществлению;

e) наличие достаточных людских и финансовых ресурсов для решения важнейших вопросов;

f) важное значение комплексных подходов на всех уровнях для обеспечения максимальных результатов при ограниченном техническом и финансовом потенциале партнеров по осуществлению;

g) приемлемый национальный потенциал в сфере аудита, контроля и оценки.

105. В целях обмена передовой практикой в области НИС и ее распространения между организациями системы Организации Объединенных Наций ПРООН предложила разработать стратегию обмена знаниями в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), в частности через ее сеть по координационной практике.

Рекомендация 11, приводимая ниже, нацелена на распространение извлеченных уроков и передовой практики среди всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить обмен извлеченными уроками и передовой практикой осуществления программ и проектов в формате национального исполнения (НИС) и их распространение среди всех организаций системы Организации Объединенных Наций в рамках Координационного совета руководителей системы, в частности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в целях улучшения применения НИС и использования такой практики.

Приложение I

Стратегический контекст национального исполнения проектов

В 1992 году в резолюции 47/199 по ТВОП ГА подтвердила, что метод национального исполнения **должен быть нормой** с учетом потребностей и приоритетов стран-получателей.

В 1995 году в резолюции 50/120 по ТВОП ГА постановила, что система Организации Объединенных Наций должна по-прежнему заниматься **совершенствованием концепции и руководящих принципов** национального исполнения и программного подхода.

В 1998 году в резолюции 53/192 по ТВОП ГА **расширила сферу применения** метода национального исполнения и:

- постановила, что системе Организации Объединенных Наций следует в максимально возможной и практически осуществимой степени задействовать имеющиеся национальные кадры и местные технологии;
- призвала фонды и программы рассмотреть пути увеличения закупок товаров и услуг в развивающихся странах для содействия развитию сотрудничества Юг-Юг и расширения национального исполнения;
- призвала продолжать деятельность по разработке на местном уровне общих руководящих принципов найма, профессиональной подготовки и вознаграждения национальных сотрудников по проектам, включая национальных консультантов, для обеспечения большей согласованности в рамках системы;
- обратилась к организациям системы Организации Объединенных Наций с просьбой продолжать работу по стимулированию, совершенствованию и расширению использования метода национального исполнения.

В 2001 году в резолюции 56/201 по ТВОП ГА **подтвердила**, что системе Организации Объединенных Наций:

- следует задействовать имеющиеся национальные кадры и местные технологии;
- следует разработать на местном уровне общие руководящие принципы найма, профессиональной подготовки и вознаграждения национальных сотрудников по проектам, включая национальных консультантов, в ходе разработки и осуществления проектов и программ в области развития;
- обратилась к фондам, программам и специализированным учреждениям с просьбой дополнительно упростить их правила и процедуры, в частности процедуры осуществления программ и проектов.

В 2004 году в резолюции 59/250 по ТВОП ГА **несколько расширила сферу применения** метода национального исполнения и подтвердила, что системе **развития** Организации Объединенных Наций:

- следует как можно шире применять принцип национального исполнения и использовать имеющихся национальных специалистов и технологии **в качестве нормы**

осуществления оперативной деятельности.

В 2007 году в резолюции 62/208 по ТВОП ГА **еще более расширила сферу применения** метода национального исполнения и

- вновь заявила, что система развития Организации Объединенных Наций должна как можно шире использовать метод национального исполнения и имеющиеся национальные кадры и технологии и, сделав это нормой при осуществлении оперативной деятельности, **полагаться на национальные структуры, избегая, по возможности, создания параллельных имплементационных подразделений за рамками национальных и местных учреждений.**

Источник: резолюции Генеральной Ассамблеи по ТВОП.

Приложение II

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ JIU/REP/2008/4

		Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы												Специализированные учреждения и МАГАТЭ												
			Организация Объединенных ...	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ХАБИТАТ ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	**К действию**		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Для информации		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		**e**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**
Рекомендация 2		**e**	**Р**																								
Рекомендация 3		**g**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**
Рекомендация 4		**e**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**
Рекомендация 5		**g**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**Р**	**Р**	**И**	**Р**	**И**
Рекомендация 6		**g**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**	**Р**
Рекомендация 7		**f**	**Р**																								
Рекомендация 8		**g**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**
Рекомендация 9		**e**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**
Рекомендация 10		**e**	**Р**																								
Рекомендация 11		**b**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**	**И**

Условные обозначения:

Р: Рекомендация для принятия решения руководящим органом

И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой

☐ **:** Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности; **b**: распространение передового опыта; **c**: улучшение координации и сотрудничества; **d**: усиление контроля и соблюдения требований; **e**: повышение эффективности; **f**: значительная финансовая экономия; **g**: повышение результативности; **o**: прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ и БАПОР.