



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/39/80/Add.1  
26 April 1984  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать девятая сессия  
Пункты 81b и 114 первоначального  
перечня\*

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ: ПРОГРАММА  
РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Управление по осуществлению проектов Программы  
развития Организации Объединенных Наций

Замечания Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Управление по осуществлению проектов Программы развития Организации Объединенных Наций" (см. A/39/80).

\* A/39/50.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Генерального секретаря

## I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ) сконцентрировал внимание на важном для ПРООН вопросе и на отношениях Программы с другими организациями системы. Организационные рамки непосредственного осуществления проектов ПРООН были определены в начале 1973 года в свете проведенного в 1969 году исследования способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию а/ и соответствующих пунктов Консенсуса 1970 года б/. В то время предполагалось, что такая форма осуществления проектов будет отвечать требованиям по проектам, которые в противном случае не будут удовлетворяться; кроме того, опыт в области непосредственного осуществления послужит критерием для определения коэффициентов издержек и руководящих принципов в области осуществления проектов в рамках всей системы.
2. В 1982 году, последнем году, по которому имеются полные данные, расходы на непосредственное осуществление проектов, получающих помощь со стороны ПРООН и финансируемых из средств основной программы, составили 46,6 млн. долл. США, что составляет примерно 7 процентов от общего объема средств по программе. После периода быстрого расширения операций УОП в середине 70-х годов доля мероприятий основной программы ПРООН, осуществляемых непосредственно ПРООН, стабилизировалась и в последние пять лет составляла примерно 7-8 процентов. Немногим более половины этой суммы составляли расходы на осуществление "технических проектов", а остальная часть - на осуществление "нетехнических проектов" с/.
3. В пункте 1 доклада ОИГ говорится, что "основные технические учреждения системы Организации Объединенных Наций ... считают, что деятельность УОП вышла за рамки своих первоначальных задач и все чаще вторгалась в сферу технической компетенции этих учреждений". После обзора законодательных рамок, обоснования и целей непосредственного осуществления проектов ПРООН, а также аспектов оперативной деятельности УОП в пункте 69 доклада содержится рекомендация о том, что "Совет управляющих ПРООН должен определить новые рамки полномочий непосредственного осуществления проектов ПРООН, ограничив такое осуществление теми проектами, которые требуют общего управления и руководства, или проектами нетехнического характера".
4. Доклад ОИГ является официальным докладом, представленным Организации Объединенных Наций для принятия мер, и касается деятельности, за которую несет ответственность Администратор ПРООН. Однако операции УОП затрагивают и другие организации системы, которым

/...

наряду с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций было предложено представить замечания по докладу. При подготовке этих замечаний Генеральный секретарь принял во внимание высказанные мнения. Подробные замечания Администратора ПРООН и мнения учреждений могут быть получены заинтересованными делегациями для ознакомления.

5. Как указывается в докладе, непосредственное осуществление проектов ПРООН являлось предметом обширных обсуждений на межучрежденческих форумах в течение последних 10 лет. От организаций системы были получены разнообразные замечания по докладу. Большинство технических организаций высказали замечания, аналогичные резюме мнений учреждений-исполнителей, содержащемуся в пунктах 62-64 и 66-68 самого доклада. В них в целом были одобрены выводы, содержащиеся в пункте 68 доклада, и рекомендации, содержащиеся в пункте 69.

6. Другие организации системы в своих замечаниях признают разносторонность и гибкость УОП в удовлетворении различных просьб развивающихся стран в области оказания помощи. По их мнению, деятельность УОП следует сохранить в полном объеме.

7. В своем докладе ОИГ обращает внимание на ряд соображений, на основе которых были сделаны ее выводы. К ним относятся: а) возможное сокращение ответственности Администратора ПРООН за выполнение Программы и высказанное в пункте 67 мнение о том, что применительно к Организации Объединенных Наций резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи "устранила все пробелы в области секторальной ответственности, которые, возможно, существовали в период создания организационного механизма для непосредственного осуществления проектов ПРООН..."; и б) мнение о том, что операции УОП, осуществляемые в основном путем заключения субподрядов, не ведут к передаче ноу-хау и опыта, в то время как это является основной целью многостороннего технического сотрудничества.

8. В свете высказанных ОИГ мнений настоящие замечания будут посвящены трем вопросам:

а) цель технического сотрудничества;

б) политика и процедуры, на основе которых Администратор ПРООН в соответствии с консенсусом осуществляет возложенные на него функции по отбору в консультации с заинтересованным правительством агента, с помощью которого каждому проекту будет оказываться программная помощь;

с) операции УОП в связи с деятельностью других организаций системы.

/...

А. Цель технического сотрудничества

9. Основная цель финансируемого ПРООН технического сотрудничества состоит в удовлетворении потребностей развивающихся стран, с уделением особого внимания содействию самообеспечению путем развития национального потенциала на основе передачи технических знаний и навыков в области руководства. Поэтому удовлетворение потребностей развивающихся стран должно иметь преобладающее значение по сравнению с соображениями определения наиболее целесообразных форм осуществления проектов, получающих помощь со стороны ПРООН.

10. В этой связи высказанное в пункте 29 доклада ОИГ мнение о том, что при отборе мероприятий учреждения-исполнителя ПРООН и учреждения ставятся в один ряд в качестве "будущих бенефициариев", является ошибочным. Бенефициариями этой деятельности должны являться только развивающиеся страны, которым служит эта система.

11. Что касается осуществления проектов, то основным соображением должно являться обеспечение со стороны Организации Объединенных Наций развивающимся странам комплекса надежных и гибких механизмов, направленных на обеспечение качества и своевременности вводимых ресурсов и результатов деятельности по проектам.

/...

## В. Ответственность Администратора ПРООН

12. В докладе ОИГ, по-видимому, высказывается мысль о том, что конкретный мандат какой-либо организации автоматически наделяет ее правом быть выделенной в качестве учреждения-исполнителя. Любое подобное предположение может означать неправильное понимание характера функций, возложенных на Администратора, а именно, определение, после консультаций с учреждениями и надлежащего учета их мнений, а также при согласии заинтересованного правительства, соответствующих мер по осуществлению проектов, получающих помощь со стороны ПРООН. Высказываемые правительством получающей страны преференции, результативность и эффективность предлагаемых мер, а также соответствующие основные возможности и эффективность конкретного учреждения являются факторами, которые следует учитывать при определении формы осуществления проекта, включая выбор учреждения-исполнителя.

13. Ко всем странам и ко всем ситуациям не может применяться один единственный подход в отношении того, каким образом ПРООН и учреждения-партнеры могут эффективнее всего удовлетворять конкретные требования в области технического сотрудничества. С появлением новых областей технического сотрудничества и практики осуществления проектов правительствами нельзя установить какую-либо фиксированную модель "осуществления проектов". В некоторых случаях развивающаяся страна может обратиться с просьбой об оказании всех видов технической, управленческой и административной помощи при осуществлении проекта. В других случаях правительство может обратиться к внешнему агенту, такому, как УОП, с просьбой об оказании ограниченной помощи, отвечающей его потребностям и возможностям. Такая помощь может носить технический, управленческий или материально-технический характер, быть простой или сложной. По мере наращивания учреждениями в развивающихся странах производственных мощностей и по мере развития национальных людских ресурсов система Организации Объединенных Наций может быть призвана оказывать услуги, не направленные на полное осуществление проектов в его традиционном понимании. В любом случае, правительства будут принимать самостоятельные решения относительно возможностей отдельных международных организаций, а также учреждений государственного и частного сектора в области осуществления той деятельности, которая необходима в каждой ситуации.

14. В некоторых случаях непосредственное осуществление проектов ПРООН будет эффективнее иных форм осуществления проектов. Однако желательно, чтобы такая форма деятельности предусматривала надлежащее обращение к соответствующим техническим учреждениям системы Организации Объединенных Наций в отношении разработки, оценки и осуществления конкретных проектов. Этот подход основан на той предпосылке, что "следует максимально использовать богатый технический опыт, накопленный системой, и, следовательно, опираться

/...

прежде всего на этот опыт" d/. Это является неотъемлемой частью концепции партнерства ПРООН и участвующих и исполняющих учреждений. В этой связи следует отметить, что при отборе учреждений-исполнителей для оказания помощи со стороны ПРООН Администратор придерживался практики рассмотрения в первую очередь Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений.

### С. Операции УОП в связи с деятельностью других организаций

15. В докладе ОИГ не проводится сопоставительный анализ эффективности осуществления проектов УОП и другими учреждениями-исполнителями, или оценка эффективности заключения субподрядов с точки зрения издержек. Следует признать тот факт, что для полного обсуждения деятельности УОП потребуется такой анализ и оценка. Вопрос об отсутствии достаточной информации в отношении заключения субподрядов был рассмотрен на недавнем совещании Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) Административного комитета по координации (ККОВ (АОД)), который сделал следующий вывод:

"На основе имеющейся информации Комитет пришел к выводу о невозможности проведения четкой и окончательной оценки использования субподрядов учреждениями-исполнителями. По сравнению с другими формами осуществления проектов имелся недостаточный объем достоверных данных об эффективности заключения субподрядов с точки зрения издержек.... По мнению Комитета, не достаточный объем информации о передаче технологии, содействии самообеспечению или эффективности контроля препятствовал оценке использования субподрядов при осуществлении проектов.

По мнению Комитета, отсутствует какая-либо очевидная причина в экономическом, социальном или техническом отношении для того, чтобы отдавать предпочтение заключению субподрядов при осуществлении проектов. С другой стороны, Комитет признает тот факт, что в определенных случаях заключение субподрядов может являться уместной и эффективной формой осуществления" e/.

Генеральный секретарь отмечает, что, по-видимому, целесообразно провести дальнейший обзор заключения субподрядов в качестве формы осуществления проектов в области технического сотрудничества.

16. Как отмечалось ранее, с 1977 года операции УОП стабилизировались и составляли 7-8 процентов от общего объема расходов по программам ПРООН, причем отмечается тенденция к сокращению ассигнований на все технические и нетехнические мероприятия с 8,3 процента от общего объема расходов по основной программе в 1978 до 7,7 процента в 1980 году и 7,1 процента в 1982 году. Масштабы мероприятий по техническим проектам указываются в докладе ОИГ в качестве причины

/...

особой озабоченности. В зависимости от того, где проводится линия между техническими и нетехническими мероприятиями, проекты, носящие технический характер, и в осуществлении которых УОП играет техническую роль, составляют от 3,5 до 5 процентов от общего объема основной программы ПРООН. Эту незначительную долю следует учитывать при рассмотрении содержащегося в докладе утверждения относительно того, что УОП демонстрирует постоянный прирост за счет других организаций системы.

17. Хотя Администратор несет ответственность за определение соответствующих форм осуществления проектов, он учитывает требование о проведении конструктивных консультаций с учреждениями системы до принятия решения. Это требование приобретает особое значение в связи с тем, что представители-резиденты ПРООН, которые обычно также назначаются координаторами-резидентами, часто призваны давать консультации правительствам, ПРООН и другим организациям системы относительно соответствующих методов осуществления проектов ПРООН и проектов технического сотрудничества, финансируемых из других источников. Разработанный в консультации с Межучрежденческой целевой группой ПРООН последний вариант руководящих принципов непосредственного осуществления проектов ПРООН, финансируемых из средств основной программы ПРООН, от 6 августа 1982 года d/, направлен на обеспечение соблюдения положения Консенсуса о том, что учреждения должны рассматриваться в первую очередь.

18. Как указывается в докладе ОИГ, эти руководящие принципы являются прогрессивными по сравнению с предыдущими процедурами. Они представляют собой попытку согласовать принципы партнерства, т.е. в первую очередь должны рассматриваться соответствующие организации системы, причем в особой степени должны учитываться конкретные потребности страны-получателя. Эти руководящие принципы не носят непреложного характера. Через регулярные периоды времени они могут пересматриваться и в них могут вноситься любые необходимые изменения при условии полного соблюдения прерогатив Администратора в отношении определения учреждения-исполнителя.

19. Вышеуказанные соображения можно кратко изложить следующим образом:

а) формы осуществления проектов, получающих помощь от стороны ПРООН, должны отвечать конкретным потребностям и интересам самих развивающихся стран;

б) такие формы должны предусматривать наиболее эффективный вклад системы в области проведения конкретных мероприятий и руководства, используя комплекс надежных и гибких механизмов, обеспечивающих качество и своевременность вводимых ресурсов и результатов

/...

деятельности по проектам в соответствии с меняющимися и разнообразными потребностями стран;

с) конечная ответственность за выбор учреждения-исполнителя для осуществления мероприятий по оказанию помощи со стороны ПРООН возложена на Администратора, который до принятия решения должен проводить конструктивные консультации с заинтересованными учреждениями Организации Объединенных Наций;

д) в духе партнерства следует максимально использовать значительный объем технических знаний и опыта, накопленный специализированными учреждениями и другими организациями системы, и в этой связи в соответствии с Консенсусом опираться следует прежде всего на этот опыт;

е) однако развивающиеся страны должны иметь доступ к гибкой системе получения вводимых ресурсов, финансируемых ПРООН, в соответствии с их меняющимися и разнообразными потребностями, причем УОП должно обеспечивать такую альтернативу в соответствующих обстоятельствах;

ф) желательно, чтобы непосредственное осуществление проектов ПРООН предусматривало надлежащее обращение к соответствующим техническим учреждениям системы Организации Объединенных Наций в отношении разработки, оценки и со осуществления проектов.

/...



## II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО КОНКРЕТНЫМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ

20. В пункте 9 доклада ОИГ говорится, что "отдельного решения Совета, определяющего четкие полномочия ПРООН в отношении деятельности по осуществлению проектов с точки зрения роли и обязанностей участвующих и исполняющих учреждений системы Организации Объединенных Наций, не существует". Следует отметить, что Совет управляющих неоднократно рассматривал вопрос о деятельности УОП, включая подробный обзор, проведенный в 1977 году Бюджетно-финансовым комитетом Совета управляющих. Операции УОП проводились в соответствии с руководящими указаниями Совета управляющих.

21. По мнению Генерального секретаря, Совету управляющих, если он примет об этом решение, целесообразно объединить в одном решении все вопросы, касающиеся организации и форм оперативной деятельности УОП. Поэтому он выражает согласие (в соответствии с рекомендацией I доклада ОИГ (A/39/80, пункт 69) с тем, что Совету управляющих ПРООН следует предложить определить комплексные рамки будущей роли УОП.

22. По причинам, кратко изложенным в пункте 19 выше, Генеральный секретарь не может согласиться со второй частью рекомендации I, а именно, что такие рамки должны ограничить операции УОП с соответствующим сокращением персонала и других ресурсов в течение трехлетнего переходного периода. Разносторонний и многоплановый характер просьб развивающихся стран о проведении многостороннего технического сотрудничества требует от системы полного использования своей гибкости и многогранности. В рамках этой гибкости и многогранности Администратору необходимо иметь в распоряжении инструмент, который можно было бы использовать в тщательно отбираемых случаях для непосредственного осуществления проектов, получающих помощь со стороны ПРООН.

23. По мнению Генерального секретаря, требуется более эффективный процесс проведения консультаций между ПРООН и учреждениями, поскольку это приведет к устранению большей части разногласий, связанных с вопросом непосредственного осуществления проектов ПРООН. Следует отметить, что в докладе ОИГ не учитывается полностью тот факт, что за последние несколько лет значительно расширились другие, не связанные с ПРООН, источники финансирования технического сотрудничества, которые могут быть использованы учреждениями. Принцип партнерства и взаимного признания своих конкретных ролей в качестве финансирующих и технических организаций, соответственно, должен являться основой всех руководящих принципов и оперативных процедур в отношении ПРООН и учреждений.

/...

24. Соответственно, Генеральный секретарь приветствует содержащуюся в докладе ОИГ (там же) рекомендацию 2 относительно того, что Административному комитету по координации с помощью Межучрежденческой целевой группы следует рассмотреть используемые УОП процедуры, с тем чтобы рекомендовать всем организациям использовать те процедуры, целесообразность которых была проверена на практике в процессе технического сотрудничества с правительствами.

25. Как отмечалось ранее, ККОВ (ОД), для которого Межучрежденческая целевая группа выступает в качестве секретариата по основным вопросам, занимается изучением различных аспектов заключения субподрядов. Соответственно, Генеральный секретарь предлагает Комитету включить в его текущую программу работы исследование о применимости процедур УОП к другим организациям. Комитет, несомненно, примет во внимание меняющиеся условия в области развития, которые являются основой всех мероприятий в области технического сотрудничества, и тот факт, что по мере того, как учреждения развивающихся стран продвигаются по пути к самообеспечению, система Организации Объединенных Наций должна адаптироваться и оказывать помощь в удовлетворении новых требований на основе новых форм работы.

26. Руководящие принципы ПРООН в области непосредственного осуществления проектов предусматривают полные консультации с заинтересованными учреждениями относительно назначения ПРООН в качестве их основного агента-исполнителя. Они также предусматривают распространение информации о затронутых проектах. Таким образом учреждения получают информацию об условиях, которые привели к непосредственному осуществлению проектов ПРООН, и они могут высказывать замечания по предлагаемым проектам. Как указывалось ранее, цель состоит в обеспечении максимально полного использования накопленного технического опыта и ноу-хау в системе.

27. Эти руководящие принципы следует соблюдать неукоснительно и в полном объеме, а консультации следует проводить в разумные сроки до окончательного принятия решения ПРООН. Таким образом соответствующему техническому учреждению или организации будет дана возможность высказать свои мнения по проекту, в отношении которого предусматривается непосредственное осуществление, и предложить пути и средства для участия в проекте на этапах разработки и осуществления.

/...

28. По мнению Генерального секретаря, было бы целесообразно на периодической основе проводить обсуждения между ПРООН и другими организациями системы относительно применения руководящих принципов ПРООН в области непосредственного осуществления проектов д/. В результате этих обсуждений будут еще больше уточнены руководящие принципы и процедуры, которым необходимо следовать при проведении консультаций с организациями относительно наиболее целесообразных форм осуществления проектов, получающих помощь со стороны ПРООН. Результаты таких обсуждений будут доводиться до сведения Совета управляющих ПРООН в рамках его регулярного обзора непосредственного осуществления проектов ПРООН.

29. Часть оперативных мероприятий УОП финансируется не из средств, предусмотренных ОПЗ (ориентировочное плановое задание), а из других источников, ответственность за которые несет Администратор. Генеральный секретарь считает, что Администратору следует изучить возможность расширения консультаций между ПРООН и другими организациями системы относительно их технического участия в подобных мероприятиях, финансируемых из таких источников.

30. Генеральный секретарь убежден в том, что имеются возможности для сотрудничества между ПРООН/УОП и другими учреждениями-исполнителями ПРООН. Подход УОП к осуществлению проектов в определенных случаях может быть приведен в **соответствие** с опытом и службами специализированных технических департаментов Организации Объединенных Наций и других организаций системы.

31. Для изучения путей и средств содействия более тесному сотрудничеству между Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития Организации Объединенных Наций (ДТСР) и УОП Генеральный секретарь обратится к Администратору ПРООН и заместителю Генерального секретаря по ДТСР с просьбой о создании совместной целевой группы. Доклад этой целевой группы должен быть представлен Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

#### Примечания

а/ Исследование способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию, 1969 год (DP/5).

б/ Резолюция 2688 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 38-42.

/...

с/ Этот вывод сделан на основе статистических данных УОП. Принципы распределения мероприятий УОП на "техническую" и "нетехническую" категории были рассмотрены в докладе Объединенной инспекционной группы (А/39/80, пункты 35-37).

д/ См. "Руководящие принципы непосредственного осуществления проектов", представленные заместителем Администратора ПРООН 6 августа 1982 года, и приложение к докладу ОИГ (А/39/80, приложение, пункт 2).

е/ Доклад Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) о его второй очередной сессии 1983 года (АСС/1983/22, пункты 21 и 22).

-----