



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
20 November 2012
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2013 года
28 января — 1 февраля 2013 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

Оценка вклада ПРООН в дело борьбы с нищетой

Резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Справочная информация	4
III. Выводы	6
IV. Заключение	12
V. Рекомендации	18



I. Введение

1. Несмотря на прогресс, который был достигнут в период после Второй мировой войны, особенно в ряде регионов Азии, масштабы крайней нищеты по-прежнему значительны во многих частях мира. Если исходить из данных Всемирного банка, согласно которым нижний предел прожиточного минимума составляет 1,25 долл. США в день (в ценах 2005 года), в мире по-прежнему насчитывается почти 1,3 миллиарда людей, живущих в нищете, хотя это и меньше показателя 1981 года, который составлял более 1,9 миллиарда человек. Однако нищета — это не только отсутствие адекватного дохода: она является многоаспектным явлением, которое лишает людей возможности жить свободно и с достоинством, обладая всеми возможностями для достижения поставленных важных целей в течение жизни. Хотя параметры этого многоаспектного явления труднее определить, различные показатели многоаспектной нищеты (например, Индекс многоаспектной нищеты населения) свидетельствуют о том, что сделать предстоит еще многое.

2. Поэтому сокращение масштабов нищеты по-прежнему является одним из центральных элементов деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и миссии и мандата ПРООН. В период 2004–2011 годов ПРООН затратила 8,5 млрд. долл. США на мероприятия, которые так или иначе связаны с проблематикой нищеты. Это составляет порядка 26 процентов от общего объема программных расходов в течение данного периода. С учетом многообразия каналов, по которым поступают ресурсы на цели борьбы с нищетой, фактический объем финансовых взносов на эти цели, которые были предоставлены в рамках целого ряда мероприятий ПРООН, включая мероприятия в области государственного управления, охраны окружающей среды и предотвращения кризисов и посткризисного восстановления, гораздо более значителен.

3. Центральная роль деятельности по сокращению масштабов нищеты в контексте работы ПРООН, наряду со значительными ресурсами, выделяемыми на эти цели, являются главными факторами, обусловившими проведение настоящей оценки. Оценка вклада ПРООН в деятельность по сокращению масштабов нищеты была впервые включена в программу работы Управления по вопросам оценки, утвержденную Исполнительным советом в июне 2009 года. Эта оценка, в значительной степени основанная на имеющихся оценочных данных, была проведена в конце 2011 года — начале 2012 года и будет представлена Исполнительному совету в январе 2013 года. Оценка преследует две широкие цели: во-первых, содействовать повышению уровня подотчетности ПРООН перед Исполнительным советом и другими заинтересованными сторонами, вовлеченными в работу ПРООН, и, во-вторых, обобщить накопленный опыт, который может быть использован в целях повышения эффективности деятельности ПРООН в будущем.

4. В частности, оценка преследует четыре цели: а) оценить роль и вклад ПРООН в дело сокращения масштабов нищеты на основе четких оценочных критериев — эффективность, действенность и устойчивость, оказание содействия в достижении цели обеспечения подотчетности; б) выявить факторы, которые влияют на вклад ПРООН, путем ответа на вопрос, почему ПРООН действовала так или иначе в тех или иных различных обстоятельствах, с тем чтобы содействовать использованию оценки в качестве инструмента обучения; в) сделать стратегические выводы, касающиеся вклада ПРООН в деятельность

по сокращению масштабов нищеты; и d) вынести действенные практические рекомендации в отношении повышения эффективности вклада ПРООН в деятельность по сокращению масштабов нищеты, в частности в целях включения их в новый стратегический план ПРООН.

5. Определяя масштабы нынешней оценки, Управление по вопросам оценки учло многоаспектный характер концепции нищеты, используемой ПРООН, и характер мероприятий ПРООН, проводимых в интересах содействия реализации цели, заключающейся в сокращении масштабов нищеты. Хотя ПРООН проводит мероприятия в глобальном и региональном масштабах, цель этих мероприятий обычно заключается в том, чтобы добиться реальных изменений на страновом уровне. Поэтому в рамках оценки основное внимание было сосредоточено на определении степени и действенности мероприятий ПРООН по сокращению нищеты именно на этом уровне, однако она выходит за рамки страновых программ ПРООН и преследует цель изучения всех путей, посредством которых ПРООН способствует сокращению масштабов нищеты в той или иной стране, включая ее работу, проводимую, например, в контексте ее региональных или глобальных мероприятий. Поскольку основное внимание в контексте оценки уделяется деятельности на страновом уровне, она не дает представления об общем характере руководства ПРООН основной деятельностью и о ее вкладе в сокращение масштабов нищеты.

6. Оценка охватывает период после 2000 года и все мероприятия в той или иной стране, как на директивном, так и на низовом уровне. В частности, оценка не была ограничена лишь комплексом мероприятий в рамках проблематики нищеты и охватывала и другие комплексы мероприятий. Необходимость этого всеобъемлющего подхода была обусловлена признанием наличия двух видов множественности, которые актуальны в контексте деятельности по сокращению масштабов нищеты. Первая множественность — это множественность каналов, через посредство которых проводимые мероприятия могут влиять на уровни нищеты. Таким образом, мероприятия в таких областях, как государственное управление, энергетика и окружающая среда, предотвращение кризисов и послекризисное восстановление и гендерное равенство, которые обычно не охватываются проблематикой нищеты, могут также оказывать очень большое влияние на уровни нищеты.

7. Вторая множественность обусловлена многоаспектным характером нищеты населения (которую не следует путать с нищетой по доходам). Хотя многие мероприятия, проводимые страновыми отделениями ПРООН в рамках проблематики нищеты, непосредственным образом связаны с аспектом нищеты, касающимся дохода, осуществляются также и другие мероприятия, которые потенциально могут быть связаны с измерениями, не касающимися дохода. В число примеров входят мероприятия на низовом уровне в таких областях, как государственное управление, гендерная проблематика и борьба с ВИЧ/СПИДом, а в число мероприятий на директивном уровне входят вынесение политических рекомендаций, оказание поддержки планированию на основе учета целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), оказание содействия в деле подготовки национальных докладов о развитии человеческого потенциала (НДРЧП) и т.д. Только всеобъемлющий подход к оценке может обеспечить учет дуалистических множественностей многочисленных каналов и многочисленных аспектов нищеты.

8. Оценка, в рамках которой основное внимание уделяется фактическим результатам, достигнутым на страновом уровне, в значительной степени основана на данных, полученных в ходе оценок ПРООН. В их число входят проводимые на страновом уровне оценки результатов развития (охватывают 67 страновых программ) и широкие тематические оценки, проводимые независимым Управлением по вопросам оценки ПРООН. Кроме этого, в их число входят некоторые высококачественные децентрализованные оценки, проводимые по просьбам программных подразделений. Следует отметить, что в результате применения этого подхода оценка может не охватывать все последние инициативы, нацеленные на сокращение масштабов нищеты и осуществляемые ПРООН. В некоторых случаях усилия, предпринимаемые ПРООН в целях решения той или иной проблемы, выявленной в результате оценки, будут отмечены, поскольку они дают представление о стратегическом намерении ПРООН, однако не будут включены в число результатов оценки, если на тот или иной конкретный момент отсутствуют данные о фактических результатах. Кроме этого, внимание будет также сконцентрировано на проблемах, связанных с работой ПРООН, которая направлена на сокращение масштабов нищеты, а не на том, чтобы определить, не являются ли показатели деятельности ПРООН в той или иной конкретной области более высокими, чем в другой области.

II. Справочная информация

9. К началу 90-х годов прошлого века ПРООН из субъекта, который через специализированные учреждения Организации Объединенных Наций переводит безвозмездно предоставляемые на цели технической помощи ресурсы странам, охваченным программами, превратилась в программирующую организацию, которая имеет свой собственный мандат и ресурсы, позволяющие ей непосредственным образом взаимодействовать с охваченными программами странами. Состоявшаяся в 1995 году Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития стала эпохальной, поскольку благодаря ей деятельность по сокращению масштабов нищеты вновь заняла свое место в глобальной повестке дня в области развития, и ПРООН приняла надлежащие меры с учетом этого. К середине 90-х годов прошлого столетия ее деятельность эксплицитно сконцентрировалась на сокращении масштабов нищеты, что подтвердил тогдашний Администратор ПРООН, который в 1995 году заявил: «Давайте четко заявим, что ПРООН — это структура Организации Объединенных Наций, занимающаяся борьбой с нищетой, своего рода всемирное партнерство по борьбе с нищетой».

10. После того как ПРООН определила сокращение масштабов нищеты в качестве одной из своих целей, ей также необходимо было определить те области, в которых она хотела бы играть свою соответствующую роль. В докладе Администратора 1998 года, озаглавленном «Придание деятельности более целенаправленного характера» (DP/1998/5), сокращение масштабов нищеты было определено в качестве одной из пяти целей и компонентов ее работы по искоренению нищеты. В первой Многолетней рамочной программе финансирования (МРПФ) на 2000–2003 годы были определены наиболее значимые области поддержки, в том числе те, которые были связаны с сокращением масштабов нищеты. В то же время ПРООН стала выполнять функцию отслеживания хода реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тыся-

челютия (ЦРДТ), с целью обеспечить их эффективное использование в процессах планирования на всех уровнях. Во второй МРПФ (2004–2007 годы) была поставлена общая, связанная с искоренением нищеты цель: искоренить крайнюю нищету и значительно сократить общие масштабы нищеты в мире. В документе о второй МРПФ (DP/2003/32) отмечалось, что Декларация тысячелетия и сформулированные в ней цели в области развития образуют главную основу для всей деятельности ПРООН в течение периода, охватываемого МРПФ; что ЦРДТ будут являться центральным элементом стратегических целей организаций; и что ЦРДТ впервые кодифицируют и кристаллизируют в виде сугубо конкретных показателей те концепции развития человеческого потенциала и ликвидации нищеты, которые давно пропагандирует ПРООН.

11. В 2008 году Исполнительный совет подтвердил свое решение уделять самое приоритетное внимание реализации ЦРДТ и сокращению масштабов нищеты населения. С учетом его приверженности делу реализации ЦРДТ в пункте 1 документа о стратегическом плане ПРООН (2008–2013 годы) (DP/2007/43/Rev.1) в этой связи подчеркивается, что:

ПРООН оказывает поддержку национальным процессам, направленным на ускорение развития человеческого потенциала с целью ликвидации нищеты путем развития, справедливого и устойчивого экономического роста и укрепления потенциала. Это означает, что вся деятельность ПРООН — консультирование по вопросам политики, техническая поддержка, информационно-пропагандистская работа и меры по укреплению согласованности в области развития в мировом масштабе — должна быть направлена на достижение одного конечного результата: реального улучшения жизни людей и расширения имеющихся у них перспектив и возможностей.

12. В стратегическом плане подробно изложен ее подход к сокращению масштабов нищеты на основе: а) содействия всеобъемлющему росту, гендерному равенству и достижению ЦРДТ; б) содействия всеобъемлющей глобализации; и с) смягчения последствий ВИЧ/СПИДа для развития человеческого потенциала. Эти мероприятия призваны содействовать реализации общей цели: укрепления национального и местного потенциала в интересах обеспечения инклюзивного роста, сокращения масштабов нищеты и неравенства и обеспечения прекращения распространения ВИЧ/СПИДа.

13. Даже несмотря на то, что во второй половине 90-х годов прошлого столетия четко просматривалась приверженность делу интеграции мероприятий по сокращению масштабов нищеты в работу ПРООН в рамках всех областей, имеется весьма немного свидетельств того, что такой подход применялся в рамках первой МРПФ. В рамках второй МРПФ каждая цель увязана с сформулированными в Декларации тысячелетия целями в области развития, однако интересы малоимущих зачастую не учитываются или же в связи с ними не принимаются меры, эксплицитно нацеленные на удовлетворение их нужд (т.е. внимание концентрируется на вопросах, связанных с нищетой, а не на нуждах малоимущих). Формат стратегического плана, однако, в большей степени способствовал обсуждению подхода ПРООН в рамках каждой приоритетной области, и в нем четко отмечается, что деятельность по сокращению масштабов нищеты имеет первостепенное значение.

III. Выводы

14. **Вывод 1: ПРООН применяет прагматичный и гибкий подход в целях обеспечения дальнейшего осуществления повестки дня в области сокращения масштабов нищеты, который в различных странах адаптируется в зависимости от национального контекста.** Данные свидетельствуют о том, что в целом эффективность усилий ПРООН, направленных на сокращение масштабов нищеты, повысилась благодаря ее способности адаптировать свой подход к тому или иному конкретному национальному контексту. ПРООН продемонстрировала осознание того, что один и тот же подход не будет «работать» везде, поскольку непосредственные причины, а также возможные решения проблемы нищеты в разных странах различны и зависят от таких факторов, как уровень развития, наличие сформировавшейся или нарождающейся рыночной экономики, а также стабильность общества или его нестабильность из-за конфликта или в постконфликтный период и т.д.

15. **Вывод 2: объем ресурсов, которые ПРООН направляет на цели сокращения масштабов нищеты, трудно определить, поскольку эта проблема решается, в той или иной степени, в рамках всех ее приоритетных областей.** Если применять упрощенный подход, о приверженности ПРООН делу сокращения масштабов нищеты или о его приоритетности для Программы можно судить по ее относительным расходам на проекты, связанные с проблематикой сокращения масштабов нищеты (какие бы рамки она ни имела). В годовом докладе Администратора (2009 год) отмечалось, что, хотя разбивка расходов по категориям в рамках каждого отдельного основного направления деятельности облегчает представление отчетности, представляемая страновыми отделениями информация о деятельности по сокращению масштабов нищеты и достижении ЦРДТ относится как минимум к трем основным направлениям. Поэтому реальное положение дел осложняется, и доля программных ресурсов ПРООН, направляемых на цели сокращения масштабов нищеты, становится еще более «размытой», когда проекты, которые, как сообщается, призваны вносить вклад в сокращение масштабов нищеты, в силу своего характера не могут служить этой цели.

16. **Вывод 3: ПРООН эффективно обеспечивает, чтобы проблематика сокращения масштабов нищеты с учетом многоаспектности развития человеческого потенциала становилась темой дебатов и дискуссий в рамках национальных форумов, посвященных социально-экономическому развитию.** Оценка позволила сделать вывод о том, что имеются веские свидетельства того, что ПРООН вносит ценный вклад в формирование повестки дня в области сокращения масштабов нищеты с учетом многоаспектного характера развития человеческого потенциала в рамках публичных дискуссий в большинстве охваченных ее программами стран. ПРООН удается оказывать такое влияние благодаря ряду инструментов, в число которых входят публикация НДРЧП и докладов о реализации ЦРДТ, а также оказанию поддержки правительствам в подготовке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) и других документов по вопросам национальной стратегии и планирования в области развития.

17. Информация, проанализированная в рамках настоящей оценки, свидетельствует, однако, о том, что в большинстве стран ПРООН успешно зарекомендовала себя как организация, которая решительно отстаивает идею необхо-

димости применения многоаспектного подхода к решению проблемы нищеты, что отражено в термине «нищета населения», в качестве центрального элемента стратегии развития. Проблема заключается в том, что в некоторых странах, в силу этнических, географических, политических или культурных факторов, широкая концепция нищеты населения, имеющей многочисленные измерения, традиционно не очень хорошо понимается. ПРООН по-прежнему пытается найти пути, которые позволят привлечь большее внимание к центральной роли деятельности по сокращению масштабов нищеты во всех ее многочисленных измерениях на основе проведения целенаправленной информационно-пропагандистской работы с партнерами из центральных правительств и/или все более широкого сотрудничества с гражданским обществом или децентрализованными правительственными структурами, с тем чтобы они могли «озвучить» свои конкретные потребности и нужды, которые часто связаны с социальными вопросами.

18. Вывод 4: когда представляется такая возможность, ПРООН эффективно оказывает поддержку национальным усилиям, нацеленным на создание потенциала, который необходим для разработки политики с учетом имеющихся данных и информации, а также интересов бедняков. Успех, которого ПРООН добилась в плане обеспечения рассмотрения проблем сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала в рамках публичных дискуссий (как отмечалось выше), сам по себе является вкладом в формирование условий, способствующих разработке политики в интересах малоимущих, однако его значимость не ограничивается лишь этим. Он также помогает укреплять потенциал в таких областях, как отслеживание масштабов нищеты, статистический анализ и разработка рамочной основы, которые имеют весьма важное значение в плане разработки политики с учетом интересов малоимущих, зачастую в поддержку национальных усилий, направленных на разработку и осуществление ДССН и других национальных инструментов планирования в области развития.

19. Вывод 5: в тех случаях, когда ПРООН не только занимается оказанием поддержки в интересах создания более благоприятных условий для жизни малоимущих, но и оказывает прямую поддержку с целью добиться разработки национальными властями политики в интересах бедняков, ее успех не столь очевиден. Успешное создание ПРООН условий, благоприятствующих малоимущим, повышает вероятность того, что ей удастся эффективно влиять на формирование реальной политики национальными правительствами, однако не гарантирует этого. Для того чтобы иметь возможность непосредственным образом оказывать влияние на конкретные стратегии, необходимы дополнительные усилия и мероприятия стратегического характера. Информация и данные, которые были изучены в рамках настоящей оценки, свидетельствуют о том, что, хотя ПРООН добилась определенного успеха в этом отношении, в целом ее успехи были несколько менее значительны с точки зрения влияния на стратегию, чем с точки зрения создания благоприятных условий с целью помочь правительствам самостоятельно разрабатывать стратегии в интересах малоимущих. Главными инструментами ПРООН, позволяющими непосредственно влиять на политику, являются оказание технических консультативных услуг, разработка вариантов политики, ознакомление с идеями других стран, а также проведение оценочных исследований.

20. Вывод 6: успехи ПРООН в контексте работы на директивном уровне можно частично объяснить ее отношениями с национальными властями и ее подходом к обеспечению широкого участия. Успехи ПРООН в ее работе с директивными структурами отчасти объясняются особыми отношениями, которые она нередко налаживает с национальными правительственными партнерами. Эти отношения имеют множество измерений и зачастую характеризуются близостью и доверием, что отчасти объясняется ее нейтральностью или беспристрастностью, и они укрепились, поскольку ПРООН привержена проведению работы в долгосрочной перспективе. Кроме этого, восприятие ПРООН как нейтральной и беспристрастной организации, являющейся надежным партнером, обусловлено не только тем, что она является частью Организации Объединенных Наций, но нередко и предпринимаемыми ею действиями, например, в периоды кризисов.

21. Вывод 7: вклад проектов ПРООН на низовом уровне, призванных напрямую содействовать сокращению масштабов нищеты, зачастую неясен. Результативность деятельности ПРООН в рамках широкого круга проектов, непосредственная цель которых заключается в сокращении масштабов нищеты, несомненно, неоднозначна. Анализ большого числа оценок позволил выявить много позитивных примеров и много негативных примеров. Имеются проекты, которые являются весьма эффективными, однако не очень действенными (из-за упущенных возможностей в плане применения опыта в интересах получения большей отдачи), или же такие, которые, по всей вероятности, не будут способствовать устойчивому достижению необходимых результатов. Однако ключевая проблема заключается в том, что ПРООН обладает ограниченными возможностями, необходимыми для того, чтобы продемонстрировать, способствовали ли проводимые ею мероприятия по сокращению масштабов нищеты сколь-либо значительным изменениям в жизни людей, которым она пытается помочь. Эта ситуация является особенно проблемной, поскольку часто речь идет о тех проектах, которые призваны обеспечить в экспериментальном порядке опробование на практике решений (иногда новаторских), призванных способствовать сокращению масштабов нищеты. Число соответствующих оценок ограничено, и, даже когда они проводятся, отсутствуют исходные базовые параметры, которые содействовали бы проведению эффективной оценки. Отчасти это представляет собой техническую проблему (как отслеживать и оценивать результаты или даже действенность работы ПРООН), однако это также является отражением того, что на нуждах и проблемах малоимущих внимание концентрируется в недостаточной степени. Результаты последних анализов свидетельствуют о том факте, что малоимущие зачастую не являются прямыми бенефициарами или же получают лишь незначительные косвенные выгоды.

22. Вывод 8: даже тогда, когда ПРООН проводит мероприятия, которые непосредственно нацелены на борьбу с нищетой, применяемый подход зачастую в недостаточной степени ориентирован на интересы малоимущих и обычно призван обеспечить процесс «просачивания». Консультативные услуги по вопросам политики, которые ПРООН оказывает национальным правительствам, например, участвуя в подготовке стратегий сокращения масштабов нищеты и разработке национальных планов развития, зачастую свидетельствуют о четком осознании того, что та или иная стратегия развития в интересах малоимущих не может быть ограничена узкими рамками основанного на эффекте «просачивания» подхода, т.е. представления о том, что блага, прино-

симые любимы общими мероприятиями в области развития, так или иначе «просочатся» и дойдут до малоимущих, и поэтому такие стратегии должны включать в себя конкретные меры с целью обеспечить, чтобы в рамках политики эффективно учитывались интересы бедняков. Тем не менее сделанные в рамках настоящей оценки выводы заключаются в том, что когда речь идет о конкретных проектах, призванных содействовать сокращению масштабов нищеты, обычная тенденция состоит в том, что расчет делается на процесс «просачивания», а не на осознанные и целенаправленные попытки обеспечить, чтобы в рамках проекта в приоритетном порядке учитывались интересы малоимущих.

23. Вывод 9: ПРООН обычно должным образом использует партнерские отношения в рамках Организации Объединенных Наций, однако отмечаются упущенные возможности, особенно тогда, когда речь идет о не связанных с доходами аспектах нищеты. В целом, ПРООН действительно использует свои партнерские отношения с другими учреждениями по вопросам развития, как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне этих рамок, в целях повышения эффективности своих усилий, направленных на смягчение остроты проблемы нищеты. Ведущая роль в деле оказания поддержки национальным усилиям по координации помощи, которую играет ПРООН во многих странах, облегчает задачу налаживания партнерских отношений. В рамках работы по борьбе с нищетой одними из самых прочных партнерских отношений являются отношения с Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций в секторе микрокредитования, а также в секторах децентрализации и местного управления.

24. Вывод 10: имеется значительный потенциал для повышения эффективности деятельности по сокращению масштабов нищеты через посредство мероприятий ПРООН в области демократического управления, однако результаты работы ПРООН по задействованию этого потенциала неоднозначны. Совершенствование системы демократического управления является одним из важных аспектов мероприятий ПРООН в большинстве охваченных программами стран. Имеются программы, которые осуществляются на национальном уровне, например, реформы в правовой сфере, нацеленные на расширение доступа к системе правосудия, программы повышения уровня подготовки парламентариев и программы оказания поддержки национальным усилиям в деле борьбы с коррупцией, а также программы, осуществляемые на субнациональном уровне, например, программы повышения эффективности процесса децентрализации и программы в области местного управления. ПРООН также стала шире применять основанный на принципе прав человека подход к подготовке программ по сокращению масштабов нищеты. Все эти мероприятия имеют важное значение не только потому, что обеспечивают повышение качества управления как такового, но и потому, что потенциально они могут создавать благоприятные условия для разработки политики, в рамках которой обеспечивается учет потребностей малоимущих и уязвимых. Однако, к сожалению, успешное использование взаимосвязи между деятельностью в области управления и деятельностью по борьбе с нищетой не является повсеместным явлением.

25. Вывод 11: несмотря на определенные успехи, все еще не в полной мере используется потенциал, который таит в себе деятельность, направленная на обеспечение учета проблемы сокращения масштабов нищеты в

рамках мероприятий ПРООН, проводимых в таких областях, как охрана окружающей среды и энергетика. В рамках мероприятий ПРООН в области охраны окружающей среды обычно отмечается осознание того, что проблематика нищеты и проблематика окружающей среды связаны друг с другом, т.е. признается, что состояние окружающей среды и участь малоимущих тесно связаны друг с другом. Наличие такой связи предполагает, что экологические программы и проекты могут, в принципе, использоваться также в качестве инструментов сокращения масштабов нищеты при условии разработки мероприятий таким образом, чтобы усилия, направленные на обеспечение охраны окружающей среды, органично увязывались с усилиями, направленными на обеспечение малоимущих средствами к существованию на устойчивой основе. Соответствующий потенциал имеется в рамках всех проектов в области охраны окружающей среды, в том числе в плане решения проблем, связанных с добывающими отраслями. В определенной степени ПРООН успешно реализует эту возможность, однако она не делает это последовательно во всех странах. Кроме этого, анализ тематических исследований в рамках недавней оценки этой взаимосвязи в ПРООН¹ показал, что такая взаимосвязь чаще всего прослеживается в рамках проектов, связанных с окружающей средой, чем проектов, призванных содействовать сокращению масштабов нищеты.

26. Вывод 12: мероприятия по сокращению масштабов нищеты зачастую интегрированы в работу ПРООН, которую она проводит в целях оказания поддержки мероприятиям по предотвращению кризисов и восстановлению, однако некоторые возможности в этом плане были упущены. ПРООН признает, что бедствия и сопровождаемые насилием конфликты относятся к числу самых серьезных угроз, препятствующих прогрессу в деле развития человеческого потенциала. Поэтому предотвращение кризисов и восстановление занимают центральное место в ее работе, и она оказывает странам помощь в регулировании рисков конфликтов и стихийных бедствий и в деле восстановления в послекризисный период в интересах повышения степени устойчивости. Работа по восстановлению в период после кризиса основана на совместных оценках потребностей, и ПРООН выполняет функции связующего звена между мероприятиями гуманитарного характера и мероприятиями, нацеленными на обеспечение более долгосрочного развития. Однако, хотя в рамках стратегических приоритетов ПРООН признается наличие связей между сокращением масштабов нищеты, устойчивым развитием и уменьшением опасности бедствий, соответствующие стратегии не осуществляются на системной основе. Кроме этого, хотя значительная часть работы ПРООН в период посткризисного восстановления связана с удовлетворением потребностей малоимущих и оказанием людям помощи путем создания источников дохода и возможностей в экономической сфере, ПРООН не всегда успешно пропагандировала идею разработки стратегии деятельности по сокращению масштабов нищеты с учетом риска конфликтов.

27. Вывод 13: во многих случаях на системной основе не предпринимаются усилия с целью обеспечить максимальное использование тех выгод, которые дают нацеленные на сокращение масштабов нищеты новаторские экспериментальные и маломасштабные проекты, на основе содействия расширению их масштабов. Страновые отделения ПРООН зачастую осуще-

¹ UNDP, *Evaluation of UNDP Contribution to Environmental Management for Poverty Reduction: The Poverty-Environment Nexus*, UNDP Evaluation Office, New York, 2010.

ствляют новаторские проекты на низовом уровне, которые потенциально могут оказать значительное воздействие в плане сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала. Многие из них входят в комплекс мероприятий, связанных с решением проблемы нищеты, однако даже те, которые связаны с другими областями, такими как демократическое управление, энергетика и окружающая среда и кризисы и восстановление, иногда являются актуальными с точки зрения сокращения масштабов нищеты. В рамках не всех этих проектов удастся достичь соответствующих поставленных целей, однако даже в тех случаях, когда это происходит, в силу того, что эти проекты обычно являются маломасштабными, непосредственные выгоды, полученные в результате их реализации, не всегда могут «оправдать» время и усилия, затраченные сотрудниками ПРООН на работу в рамках этих проектов. Один из основных путей, позволяющих обеспечить, чтобы ограниченные ресурсы использовались эффективно, заключается в том, чтобы ПРООН содействовала их распространению или расширению их масштабов в той или иной форме либо самостоятельно, либо через посредство каких-либо учреждений, в контексте сотрудничества с ПРООН или без такового. На практике, однако, ПРООН не предпринимает достаточных усилий для того, чтобы оказать содействие этому процессу.

28. Вывод 14: уровень эффективности часто бывает ниже из-за того, что между мероприятиями на директивном уровне и на низовом уровне не налажены конструктивные связи. Ресурсы, выделяемые на цели мероприятий на низовом уровне, наиболее эффективно используются либо тогда, когда они увязаны с проектами на макроуровнях с целью получения выгоды от возможного взаимодействия между микро- и макроуровнями, либо тогда, когда извлеченные уроки используются для целей разработки директивных рамок и проектов на макроуровне. В этом отношении опробование подходов с целью оказать влияние на политику потенциально имеет важное значение. ПРООН иногда удается налаживать продуктивные связи того или иного вида между микро- и макроуровнем, однако большинство мероприятий на низовом уровне представляют собой отдельные проекты, которые сколь-нибудь серьезным образом не связаны с деятельностью на макроуровне.

29. Вывод 15: способность ПРООН на постоянной основе обеспечивать учет фактора развития человеческого потенциала в рамках деятельности на национальном уровне привела к расширению возможностей в плане обеспечения устойчивого достижения результатов, чему она способствует в контексте усилий, направленных на сокращение масштабов нищеты. Как уже отмечалось, ПРООН весьма успешно обеспечивает учет фактора развития человеческого потенциала в рамках национального диалога в большинстве охваченных ее программами стран, и это помогает повысить степень устойчивости ее усилий, направленных на сокращение масштабов нищеты. Будут ли стратегии сокращения масштабов нищеты и впредь действительно осуществляться, с опорой на вклад ПРООН, в значительной степени зависит от того, в какой степени на национальном уровне будет соблюдаться принцип, согласно которому в рамках стратегий развития приоритетное значение должно иметь общее развитие человеческого потенциала, а не лишь материальное процветание в целом.

30. **Вывод 16: уровень устойчивости также повысился в тех странах, где ПРООН удалось укрепить национальный потенциал, необходимый для разработки политики с учетом интересов малоимущих слоев населения. Тем не менее свидетельств устойчивого укрепления национального потенциала не очень много, особенно в тех странах, чьи нынешние потенциалы являются самыми незначительными.** ПРООН предпринимает серьезные усилия в целях оказания поддержки укреплению потенциала и содействия тому, чтобы национальные правительства несли ответственность за все аспекты работы, связанной с сокращением масштабов нищеты, и, хотя имеется несколько ярких примеров создания полезного потенциала в тех областях, которые имеют решающее значение с точки зрения сокращения масштабов нищеты, часто нельзя сделать однозначного вывода относительно устойчивости.

IV. Заключение

31. **Заключение 1: ПРООН вносит важный вклад в национальные усилия, нацеленные на разработку политики в интересах малоимущих, в большинстве охваченных программами стран, где она проводит свою работу. В частности, она помогла создать более благоприятные возможности для разработки политики в интересах беднейших групп населения, и этот вид поддержки по-прежнему является одним из сравнительных преимуществ организации во многих странах. По-прежнему необходимо предпринимать усилия в целях анализа проблем и совершенствования подходов к развитию потенциала, чтобы обеспечить достижение результатов на устойчивой основе, в том числе за счет соответствующего вклада ПРООН.**

32. Значительная часть проводимых на директивном уровне мероприятий ПРООН — обычно это информационно-пропагандистские мероприятия или мероприятия, связанные с вынесением рекомендаций политического характера, — в целом согласуется с ее главной приоритетной задачей, заключающейся в сокращении масштабов нищеты. Однако не только исключительно от ПРООН зависит то, в какой степени реализация ею своей собственной приоритетной цели найдет свое отражение в целях в области развития, которые поставила перед собой та или иная конкретная страна. Идеологическое убеждение находящегося у власти правительства, оказание влияния на других партнеров в области развития и роль гражданского общества и научных кругов оказывают свое совокупное воздействие, причем не всегда в равной степени, на установление целей и приоритетов национальными правительствами. Учитывая то, что роль ПРООН является лишь одним из огромного числа факторов, которые могут оказывать свое влияние, воздействие, оказываемое ею на установление по крайней мере объявленных приоритетов национальных правительств во всем мире, заслуживает высокой оценки.

33. Если говорить об объеме финансовых ресурсов, непосредственно выделяемых Программой, то в большинстве стран ПРООН никак нельзя считать одним из крупных доноров. В подавляющем большинстве случаев, однако, влияние ПРООН оказывается непропорционально значительным, если учесть объем предоставляемых ею средств, и отчасти это объясняется той ведущей ролью, которую она играет, оказывая поддержку национальным усилиям в области координации помощи, а отчасти тем, что она приобрела репутацию надежного и нейтрального партнера по процессу развития, который готов предложить свою

помощь, не навязывая при этом жестких условий. ПРООН с пользой для дела использует доверие и репутацию, которые она заслужила, стремясь оказать влияние на национальные дискуссии, посвященные целям в области развития, и не забывая при этом о своей собственной миссии.

34. В некоторых случаях конкретные идеи и стратегии, предлагаемые ПРООН, нашли свое отражение в национальных политических документах, таких как ДССН и национальные планы развития. Однако если говорить более общо, вклад ПРООН представляет собой не столько вынесение тех или иных конкретных политических рекомендаций, сколько создание благоприятных условий, которые способствуют принятию и осуществлению национальными правительствами стратегий в интересах малоимущих слоев населения. Одна из важных стратегий, которые ПРООН применяет в целях создания этих благоприятных условий, заключается в повышении уровня информированности о ключевом значении деятельности по сокращению масштабов нищеты через посредство ее публикаций и диалога с национальными заинтересованными сторонами как в правительстве, так и вне его. Публикации, такие как НДРЧП, доклады о реализации ЦРДТ и семинары и практикумы, организуемые в связи с ними, играют важную роль в обеспечении такой информированности.

35. Другая часть стратегии связана с оказанием поддержки национальным усилиям, нацеленным на создание потенциала, который необходим для разработки политики в интересах малоимущих. Имеется целый ряд путей оказания ПРООН такой поддержки, например, на основе активного участия в процессах планирования правительств (например, при подготовке ДССН и национальных планов развития), что содействует передаче знаний, путем укрепления потенциала национальных статистических систем, необходимого для сбора и представления данных по многочисленным аспектам нищеты, путем организации учебных занятий с соответствующими должностными лицами и, в некоторых случаях, путем оказания содействия в определении расходов, с которыми сопряжена реализация ЦРДТ. Рамочная программа по ускорению достижения ЦРДТ помогает многим странам, предпринимающим усилия в целях преодоления проблем, с которыми сопряжено достижение этих целей.

36. Заключение 2: мероприятия ПРООН на страновом уровне зачастую не связаны между собой, а общая приверженность делу сокращения масштабов нищеты закреплена в общеорганизационных стратегиях. Программы и проекты ПРООН в рамках всех ее приоритетных областей не всегда регулярно разрабатываются на основе эксплицитного учета интересов бедных слоев населения.

37. Сокращение масштабов нищеты остается ключевой приоритетной областью ПРООН и главной целью ее работы. На уровне стратегического планирования, а также в Исполнительном совете деятельность по сокращению масштабов нищеты имеет высокоприоритетный статус. Однако, когда дело доходит до работы на страновом уровне, деятельности по сокращению масштабов нищеты зачастую начинает уделяться меньшее внимание. Поэтому, хотя главной приоритетной задачей ПРООН является сокращение масштабов нищеты, значительная часть проводимых ею на страновом уровне мероприятий, а также методы их осуществления не согласуются с этой приоритетной задачей. Многие ее мероприятия имеют лишь отдаленное отношение к этой проблеме или вообще никак с ней не связаны. В число примеров входят пограничный режим,

оказание помощи в подготовке докладов о соблюдении страной положений многосторонних природоохранных соглашений, вынесение рекомендаций в отношении сложных аспектов поощрения торговли и т. д.

38. Даже в контексте мероприятий, непосредственно связанных с проблематикой нищеты, не всегда адекватно обеспечивается проведение мероприятий в интересах беднейших слоев. Это в особой степени относится к проектам, связанным с международной торговлей и развитием частного сектора. В рамках большинства проектов в этих областях имплицитно подразумевается применение подхода, основанного на принципе «просачивания», согласно которому блага, приносимые любым общим расширением масштабов торговой деятельности и деятельности частного сектора, тем или иным образом «просочатся» и дойдут до бедняков благодаря расширению возможностей в плане получения работы. Связанная с этим подходом проблема заключается не в том, что процесс «просачивания» может не сработать вообще или его эффективность может быть ограничена. Например, то или иное учреждение, которое эксплицитно объявило сокращение масштабов нищеты своей главной приоритетной задачей, не может быть удовлетворено теми достижениями, которые стали возможными благодаря процессу «просачивания». В соответствии с ее приоритетной целью она должна стремиться добиться максимальных выгод в интересах малоимущих на основе обеспечения эксплицитного учета интересов беднейших слоев населения в рамках всех ее мероприятий и видов деятельности. Это не означает, что программы должны составляться исключительно в интересах бедняков, скорее, речь идет о том, что в рамках всех программ и проектов особое внимание должно уделяться тому влиянию, которое они окажут на жизнь бедняков.

39. Большинство проводимых ПРООН мероприятий потенциально могут способствовать сокращению масштабов нищеты тем или иным образом, однако этот потенциал адекватно не реализуется. Это в особой степени относится к мероприятиям, которые вписываются в другие, не связанные с сокращением масштабов нищеты, приоритетные области. Например, мероприятия, связанные с демократическим управлением, в принципе, могут проводиться таким образом, чтобы они не только обеспечивали улучшение структур и качества управления, но и приносили материальные блага людям, особенно беднякам и представителям маргинализированных групп, и способствовали оказанию малоимущим населения соответствующих услуг. В сфере экологии также имеется значительный потенциал для того, чтобы проводить действенную работу в интересах бедняков на основе обеспечения увязки между проблемами охраны окружающей среды и насущными задачами, связанными с более эффективным созданием возможностей для получения малоимущими средств к существованию. В каждой из этих сфер есть возможность разрабатывать программы таким образом, чтобы заключающаяся в сокращении масштабов нищеты цель реализовывалась наряду с конкретной тематической целью: например, на основе обеспечения увязки деятельности в сфере государственного управления с деятельностью по оказанию услуг беднейшим слоям населения, увязки деятельности в экологической области и работы по предотвращению кризисов с мероприятиями по повышению эффективности обеспечения людей источниками средств к существованию и т. д.

40. В определенной степени ПРООН делает это, причем в наибольшей степени в рамках экологического компонента, однако она не делает это достаточно последовательно или достаточно энергично. Еще важнее то, что в какой бы

степени эти мероприятия не были ориентированы на удовлетворение нужд малоимущих, они по-прежнему осуществляются в рамках той или иной конкретной тематической области, а какие-либо серьезные усилия, направленные на координацию мероприятий в рамках тематических областей с целью использовать потенциальную взаимосвязь между различными видами мероприятий, не предпринимаются. В рамках одной из недавних оценок взаимосвязи между проблематикой нищеты и экологической проблематикой в рамках мероприятий ПРООН было справедливо отмечено, что признание ПРООН наличия этой связи ограничивается главным образом пониманием того, что состояние окружающей среды влияет на нищету; существование причинно-следственной связи между нищетой и окружающей средой, возможно, теоретически может быть признано, однако зачастую это не находит своего отражения в контексте реальной работы на страновом уровне². Только применение комплексного подхода, охватывающего все приоритетные области, может обеспечить конструктивное задействование таких двусторонних причинно-следственных связей. Хотя имеются отдельные примеры того, как ПРООН, действуя творчески, обеспечивала учет проблематики нищеты в рамках ее программ в области управления, охраны окружающей среды и регулирования кризисов, в целом в этом плане более характерным являлось неиспользование имеющихся возможностей.

41. Заключение 3: вклад мероприятий ПРООН в осуществляемую на национальном уровне работу по сокращению масштабов нищеты серьезно подрывается отсутствием адекватной поддержки деятельности по обобщению накопленного в рамках ее мероприятий опыта, которая позволила бы определять, какие элементы «работают» и почему они «работают». Это, в свою очередь, в значительной степени обусловлено отсутствием комплекса стимулов, способствующих системному сбору, отслеживанию и оценке данных о реальных изменениях в жизни людей, которые стали результатом осуществления соответствующих мероприятий.

42. Для такой организации, как ПРООН, которая не имеет значительных объемов ресурсов на цели оказания содействия национальным усилиям в области развития, единственным путем, который позволил бы ей вносить существенный и устойчивый вклад в дело сокращения масштабов нищеты, является передача и распространение соответствующих знаний, которые другие субъекты, имеющие более значительные объемы ресурсов, потенциально могли бы использовать. В определенной степени ПРООН делает это, например, распространяя информационные продукты глобального характера, которые помогают пропагандировать соответствующие концепции, такие как концепция развития человеческого потенциала, концепция взаимосвязи между нищетой и окружающей средой и т.д. Страновые отделения ПРООН также сами подготавливают ценные информационные продукты, такие как НДРЧП и соответствующие статистические материалы, связанные с ЦРДТ и развитием человеческого потенциала. Однако в целом ПРООН неэффективно оказывает поддержку своим национальным партнерам, с тем чтобы они могли находить и использовать информацию и знания, основанные на опыте, который мог бы быть накоплен в рамках ее мероприятий на уровне проектов и на уровне политики. Эта слабость в плане обобщения опыта, накопленного в ходе ее собственных мероприятий, например, благодаря эффективному использованию результатов оце-

² UNDP, *Evaluation of UNDP Contribution to Environmental Management for Poverty Reduction: The Poverty-Environment Nexus*, UNDP Evaluation Office, New York, 2010.

нок, является одним из главных факторов, которые препятствуют налаживанию взаимосвязей между мероприятиями в рамках приоритетных областей, а также обеспечению конструктивной увязки между мероприятиями на директивном и низовом уровнях и успешной адаптации и распространению новаторских идей и опыта.

43. Неадекватность накопления и практического применения знаний на страновом уровне может объясняться в некоторых случаях высокой текучестью кадров в страновых отделениях, что оборачивается утратой институциональной памяти. Однако проблема заключается далеко не только в этом: в большинстве страновых отделений низка или отсутствует культура сбора и анализа данных о том, что, почему и в интересах кого «работает». Неадекватное накопление и обобщение опыта и знаний на страновом уровне обернется неадекватным накоплением и обобщением накопленного опыта на межстрановом, региональном и глобальном уровнях. Это странно, поскольку ПРООН, по идее, должна являться ориентированной на результаты и функционирующей на основе обобщения и использования накопленных знаний и опыта организацией, а системные сбор, отслеживание и оценка информации о результатах являются весьма важными составными элементами, необходимыми для подготовки информационных продуктов на основе анализа и обобщения накопленного опыта. Тот факт, что в ПРООН, тем не менее, накопление, обобщение и использование знаний и опыта являются слабым звеном, объясняется двумя главными факторами (этот вывод был сделан в результате проведения ряда оценок).

44. Во-первых, результативность зачастую определяется с точки зрения вводимых ресурсов или конкретных результатов, а не с точки зрения общих результатов в плане влияния на нищету во всех многочисленных измерениях. Следствием этого является то, что генерируется недостаточный объем информации о соответствующих общих результатах, которая могла бы помочь страновым отделениям определять, что приносит и что не приносит пользу с точки зрения сокращения масштабов нищеты в конкретных контекстах. Во-вторых, вся имеющаяся информация о результатах не систематизируется и не сводится воедино в рамках таких документов, которые другие субъекты как в ПРООН, так и вне ее могли бы впоследствии использовать в целях разработки новых и более эффективных программ сокращения масштабов нищеты. В то же время отмечаемая в рамках страновых программ ПРООН тенденция к распылению усилий является еще одним фактором увеличения операционных издержек, с которыми неизбежно связано обучение.

45. Желательно обеспечивать интеграцию не только между портфелями, но и между мероприятиями на низовом и директивном уровнях в рамках портфелей и между ними. В данном случае реально важной проблемой является не столько несбалансированность между директивным и низовым уровнями, сколько неадекватность интеграции между ними. Например, уместным мог бы быть вопрос о том, использовалась ли информация о том или ином конкретном методе оказания услуг, который был признан эффективным с точки зрения оказания помощи малоимущим в рамках экспериментов на низовом уровне, для разработки макроуровневой политики в отношении управленческой деятельности на местах в интересах обеспечения более эффективного оказания услуг. Вообще говоря, вопрос заключается в том, что, если проводимые на низовом уровне мероприятия являются отдельными, обособленными мероприятиями и в их контексте не предпринимаются серьезные попытки применять накопленный на

местах опыт в целях разработки политики на более высоких уровнях, оказывается упущенной возможностью получения максимальных выгод от таких мероприятий. К сожалению, это происходит довольно часто в контексте деятельности ПРООН на низовом уровне. Имеют место примечательные исключения, когда накопленный на низовом уровне опыт плодотворно используется в целях разработки на более высоком уровне стратегий в интересах малоимущих, однако в целом ПРООН необходимо уделять большее внимание этому аспекту.

46. Имеется еще один аспект мероприятий на низовом уровне, и, если бы ему уделялось больше внимания, можно было бы получить весьма большую отдачу. Речь идет о принятии мер, которые повысили бы вероятность адаптации успешных инновационных проектов и их осуществления в более широких масштабах. Широко признано, в том числе в самой ПРООН, что, какими бы успешными ни были отдельные проекты, их влияние на сокращение масштабов нищеты будет лишь преходящим, если по их завершении они не оставят после себя какого-либо «наследия». Одним из наиболее эффективных путей обеспечения сохранения хорошего «наследия» и адекватного использования ограниченных по своему объему ресурсов ПРООН является создание условий, которые содействуют расширению масштабов инновационных проектов. Нет необходимости в том, чтобы такое расширение осуществлялось через посредство проектов ПРООН; фактически, ПРООН даже не надо принимать непосредственное участие в последующих мероприятиях, однако она должна предпринять все возможные усилия для содействия этому процессу на основе оказания помощи национальным партнерам в анализе накопленного опыта, передаче знаний другим в той или иной приемлемой для использования форме, а также путем поиска проявляющих желание и имеющих необходимый потенциал субъектов, которые возьмут на себя ответственность за применение накопленного опыта в более широких масштабах. К сожалению, ПРООН не очень хорошо справляется с этой задачей, в результате чего многие ее новаторские мероприятия завершаются, не оставляя после себя «наследия». Если данному аспекту будет уделяться большее внимание, это поможет получать максимально большую отдачу от ее мероприятий в области сокращения масштабов нищеты.

47. Текущая работа, которую ПРООН проводит в целях оказания поддержки расширению масштабов последующих мероприятий, заслуживает положительной оценки, однако фактор изучения опыта имеет весьма важное значение для достижения успеха. Определение не только того, что и почему «работает» и в интересах кого, имеет важное значение, однако для того чтобы расширение масштабов успешных мероприятий приводило к достижению успешных результатов, весьма важно выявлять также и контекстуальные факторы: «наилучшие практические методы» не могут быть наилучшими в каждом контексте. Для успешного обучения зачастую необходимо изменение менталитета, в результате чего обучение становится главной целью, а не самим вкладом в развитие. В то же время необходимо избавиться от страха потерпеть неудачу, поскольку чрезвычайно важно уметь учиться на своих ошибках. Помимо этого, следует также уделять гораздо больше внимания оценке, причем не только в штаб-квартирах, но и в подразделениях штаб-квартиры.

V. Рекомендации

48. **Рекомендация 1:** ПРООН следует налаживать более прочные связи с национальными заинтересованными сторонами, особенно гражданским обществом и научными кругами, с целью обеспечить, чтобы идеи и накопленный опыт, которые она распространяет через посредство своих основных документов, таких как НДРЧП и доклады о реализации ЦРДТ, могли бы оказывать влияние на формирование национальной повестки дня в области политики.

49. Хотя ПРООН добилась больших успехов в деле обеспечения того, чтобы мероприятия по сокращению масштабов нищеты и развитию человеческого потенциала нашли свое отражение в дискуссиях на национальном уровне, гораздо менее значимыми были ее успехи в плане обеспечения того, чтобы идеи и стратегии, которые она пропагандирует, например, через посредство НДРЧП и докладов о реализации ЦРДТ, на практике находили свое отражение в конкретных стратегиях, принимаемых на вооружение национальными правительствами. В определенной степени это ожидаемо, поскольку, будучи одним из партнеров в области развития, ПРООН может оказывать лишь ограниченное влияние на формирование политики, зависящее от многих других факторов, которые ПРООН не может контролировать. Тем не менее это не может быть предлогом для удовлетворенности сложившимся положением, поскольку идеи являются бесполезными, если они не реализуются на практике. Признавая, что ее возможности ограничены, ПРООН, тем не менее, должна предпринимать более решительные усилия с целью оказать влияние на формирование политики, опираясь на добрую волю и те рычаги, которые имеются у нее в большинстве стран, поскольку она является пользующимся наибольшим доверием и нейтральным партнером по процессу развития. В этих целях ПРООН необходимо укреплять партнерские отношения с соответствующими национальными субъектами, такими как гражданское общество и научные круги, поскольку в конечном счете именно дебаты, диалоги и кампании, проводимые соответствующими национальными субъектами, а не информационно-пропагандистская работа внешних субъектов будут определять характер национальных стратегий. ПРООН следует наводить мосты с ними, не только задействуя их в некоторых из своих мероприятий, таких как подготовка НДРЧП и докладов о реализации ЦРДТ, как это в определенной степени происходит сейчас, но и на основе проведения с ними разъяснительно-пропагандистской работы и работы по укреплению их потенциала с помощью таких средств, которые являются наиболее эффективными в конкретных контекстах.

50. **Рекомендация 2:** программы и проекты ПРООН следует разрабатывать таким образом, чтобы они эксплицитно были нацелены на удовлетворение нужд бедняков, и при этом следует всегда добавлять конкретные элементы, которые повысят вероятность того, что их осуществление принесет малоимущим больше пользы, чем мероприятия общего характера в области развития. Там, где невозможно обеспечить проведение мероприятий, эксплицитно нацеленных на удовлетворение нужд бедняков, число мероприятий должно быть самым минимальным, и их следует осуществлять только в соответствии со строгими руководящими принципами, и при этом стратегическая цель должна заключаться в задействовании ресурсов и проявлении доброй воли, что понадобится ПРООН для того, что-

бы продвигаться вперед, выполняя свою миссию, заключающуюся в сокращении масштабов нищеты.

51. Все мероприятия ПРООН так или иначе приносят какую-то пользу малоимущим, даже если в их рамках не принимаются специальные меры непосредственно в интересах бедняков. Однако, если это является единственной целью, которую преследует ПРООН, можно говорить о том, что она не относится серьезно к сокращению масштабов нищеты как к приоритетной задаче. Приоритетность означает, что в контексте всей своей работы ПРООН сознательно стремится привнести конкретные элементы, которые обеспечат, чтобы соответствующие блага, приносимые ее мероприятиями, в большей степени приносили пользу малоимущим, т.е. в рамках мероприятий особый упор должен делаться на нуждах бедняков. В рамках всех своих мероприятий ПРООН должна стремиться к тому, чтобы ее работа была целенаправленно рассчитана на удовлетворение потребностей малоимущих слоев населения. В целях обеспечения сосредоточения внимания на этой области следует включать четко разработанные показатели успеха в деле сокращения масштабов нищеты во все проектные документы, в которых должно четко указываться, каким образом в конкретных контекстах будет эксклюзивно обеспечиваться учет малоимущих и каким образом будет отслеживаться и оцениваться вклад в деятельность по сокращению масштабов нищеты. Это позволит ПРООН лучше определять эффективность ее деятельности на всех уровнях и иметь более четкую основу для оценки действительности ее мероприятий по сокращению масштабов нищеты на уровне получателей помощи. Такой подход также поможет ПРООН повысить эффективность своих собственных систем наблюдения и оценки.

52. Во многие страновые программы ПРООН включен комплекс мероприятий, которые имеют весьма косвенное отношение к делу борьбы с нищетой или же вовсе не связаны с ним. Когда речь идет об организации, которой поручено в приоритетном порядке решать задачу сокращения масштабов нищеты, это вызывает беспокойство по поводу того, каким образом распределяются ресурсы. Отстаивая свою позицию, ПРООН утверждает, что зачастую ей приходится проводить мероприятия, которые непосредственным образом не рассчитаны на удовлетворение потребностей малоимущих, с тем чтобы укрепить неадекватную базу ее основных ресурсов, и использовать такие мероприятия с целью получения ресурсов от учреждений, для которых деятельность по сокращению масштабов нищеты может не являться главной целью. Ответ ПРООН следует также понимать таким образом, что она делает это с целью заручиться доброй волей национальных правительств, которые нередко обращаются к ПРООН как к партнеру в области развития, который является их последней надеждой и готов выполнять самые разнообразные задачи, которыми другие учреждения не особенно хотят заниматься. Хотя это мнение в определенной степени соответствует действительности и с учетом этого можно считать приемлемым включение некоторых мероприятий общего характера, которые не имеют прямого отношения к сокращению масштабов нищеты, на практике следствием этого является то, что многие мероприятия ПРООН, проводившиеся на протяжении целого ряда лет, имели не совсем прямое отношение к проблематике нищеты. Это означает, что, возможно, необходимо рассмотреть вопрос о том, продолжает ли ПРООН рассматривать себя в качестве учреждения, занимающегося, главным образом, проблемой нищеты. Если положение дел не изменится, в ближайшей перспективе число таких мероприятий необхо-

димо будет сводить к минимуму, и они должны будут осуществляться на основе соблюдения строгих указаний относительно числа сотрудников и объема других штатных ресурсов, которые можно будет выделять на цели этих мероприятий, с тем чтобы не была поставлена под сомнение главная миссия ПРООН.

53. Наряду с технократическими решениями необходимо изменение менталитета, дополняющее вышеизложенные аспекты. Как отмечалось в главе II, в стратегическом плане ПРООН на 2008–2013 годы довольно эксплицитно признается, что деятельность в рамках каждой приоритетной области может и должна содействовать сокращению масштабов нищеты. В некоторых страновых отделениях главной причиной того, что это признание не находит своего отражения во многих мероприятиях ПРООН, является наличие отдельного блока вопросов, связанного с сокращением масштабов нищеты. Борьба с нищетой должна быть задачей всех; и в рамках каждой приоритетной области должны заранее обосновываться предполагаемые мероприятия ПРООН с учетом их вероятного вклада в деятельность по сокращению масштабов нищеты, а впоследствии должна проводиться оценка этого вклада, в ходе которой установленный вклад будет использоваться в качестве одного из оценочных критериев. В некоторых обстоятельствах наличие тематического блока вопросов нищеты может являться причиной ослабления стимула, а также стремления к обеспечению учета проблематики нищеты в рамках всех мероприятий, поскольку это будет способствовать формированию у сотрудников, занятых в других тематических областях, представления о том, что сокращение масштабов нищеты является задачей неких других субъектов. Страновым отделениям необходимо определить, каким образом можно положить конец «разделению» ответственности за осуществление мероприятий по сокращению масштабов нищеты, обеспечивая при этом наличие возможностей для учета проблемы сокращения масштабов нищеты в рамках всех мероприятий.

54. Рекомендация 3: страновым отделениям ПРООН следует активизировать усилия, направленные на обеспечение более эффективной интеграции между тематическими блоками и более тесных партнерских отношений с учреждениями Организации Объединенных Наций, особенно в плане обеспечения сосредоточения внимания на не связанных с доходами аспектах нищеты.

55. Мероприятия, которые ПРООН проводит в таких областях, как обеспечение людей средствами к существованию, государственное управление, окружающая среда и предотвращение кризисов и посткризисное восстановление, зачастую могут дополнять друг друга, однако ПРООН не в полной мере использует эту взаимодополняемость. Стратегии, направленные на более эффективное обеспечение людей средствами к существованию, будут более успешными, если в их основе будет лежать система управления, обеспечивающая расширение прав и возможностей людей и создание стимулов, которые люди могут отстаивать, участвуя в процессах управления. С другой стороны, усилия, направленные на совершенствование системы местного самоуправления, могут быть более успешными, если люди будут убеждены в том, что более эффективное государственное управление будет позитивно сказываться на их жизни и возможностях в плане получения средств к существованию. Аналогичная двусторонняя взаимосвязь существует между всеми приоритетными областями. Фактически, взаимосвязь потенциально может иметь место даже между боль-

шим числом приоритетных областей. Например, попытки обеспечить взаимодополняемость между областями охраны окружающей среды и создания устойчивых источников средств к существованию могут быть более эффективными, если увязать их с такой областью, как основанное на принципе участия местное управление. В рамках нынешней практики ПРООН преимущества такой взаимодополняемости в полной мере не используются, и обычно она по-прежнему представляет собой слишком узкую взаимодополняемость между соответствующими приоритетными областями. Необходимо активизировать усилия с целью обеспечить интеграцию мероприятий в различных приоритетных областях, с тем чтобы можно было задействовать имеющийся во всех областях потенциал в плане сокращения масштабов нищеты в целях достижения такого итогового показателя, который будет превышать сумму составных частей.

56. Поскольку мандат МОТ непосредственным образом касается обеспечения применения и соблюдения стандартов в сфере занятости и труда и поскольку связанный с доходом аспект нищеты в чрезвычайно большой степени зависит от создания возможностей для производительной занятости бедняков, было бы логично предположить, что ПРООН и МОТ будут являться «товарищами по оружию» в борьбе с нищетой. Довольно масштабное сотрудничество между этими двумя организациями действительно имеет место на глобальном и региональном уровнях (как отмечается в выводах), однако страновые программы ПРООН заметно слабы в том, что касается налаживания партнерских отношений с МОТ. Необходимо предпринять значительные усилия для устранения этого узкого места, включая укрепление и расширение нынешних партнерских отношений, таких как отношения в рамках постконфликтных ситуаций. Один вариант заключается в создании механизма финансирования, аналогичного Фонду для достижения ЦРДТ, который мог бы дать ПРООН и МОТ возможность осуществлять совместные инициативы с целью содействовать обеспечению роста, основанного на интенсивном использовании трудовых ресурсов. Что касается не связанных с доходами аспектов нищеты, то «естественными» союзниками ПРООН должны являться такие учреждения системы Организации Объединенных Наций, как Детский фонд Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирная организация здравоохранения, структура «ООН-женщины» и Программа добровольцев Организации Объединенных Наций, которые совместно могли бы проводить работу в таких областях, как образование, здравоохранение, расширение прав и возможностей женщин и добровольческая деятельность. На практике, однако, ПРООН зачастую проводит крайне мало мероприятий на основе сотрудничества с ЮНИСЕФ и ВОЗ на местах, обычно ссылаясь на необходимость «разделения труда». Тем не менее, если ПРООН намерена серьезно заниматься всеми многочисленными аспектами нищеты, она не может, «умыв руки», игнорировать не связанные с доходами аспекты нищеты на местах, которыми занимаются другие учреждения. В отличие от всех других учреждений Организации Объединенных Наций ПРООН является уникальной в силу того, что ей поручена задача заниматься проблемой нищеты во всех ее аспектах, и в силу этого она обязана устанавливать прочные партнерские отношения со всеми другими учреждениями, работа которых связана с теми или иными конкретными аспектами нищеты.

57. **Рекомендация 4:** в большинстве своем мероприятия на низовом уровне должны проводиться с учетом эксплицитной стратегической цели, которая состоит в том, чтобы вносить вклад в нечто большее, чем совокупность результатов этих мероприятий, взятых по-отдельности, на основе извлечения уроков в интересах расширения масштабов этих мероприятий или содействия разработке на директивном уровне политических рекомендаций, касающихся сокращения масштабов нищеты. ПРООН следует включить в свою систему оценки, как деятельности ее сотрудников, так и ее мероприятий, конкретные положения, в которых эксплицитно указаны средства, а также стимулы для накопления институционального опыта, с тем чтобы уроки, извлеченные из успехов и неудач в рамках каждого из ее мероприятий, вносили свой вклад в контексте всей деятельности ПРООН — как в рамках работы по различным направлениям, так и в рамках тех или иных временных периодов.

58. В настоящее время в ПРООН ведутся дискуссии по вопросу о том, каким должен быть необходимый баланс между мероприятиями на директивном и на низовом уровнях, и тенденция последних лет свидетельствует о том, что чаша весов склоняется в пользу мероприятий директивного уровня. Хотя такая тенденция, возможно, оправданна, по-прежнему стоит вопрос: достижению какой конкретной цели мероприятия на низовом уровне, в тех масштабах, в которых они проводятся, должны служить. В силу самого своего характера такие мероприятия обычно нацелены на конкретные группы населения. Даже если такие мероприятия успешно обеспечивают получение целевыми группами населения желаемых выгод, их эффективность в целом с точки зрения сокращения масштабов нищеты является весьма незначительной, поскольку та или иная целевая группа населения редко бывает достаточно крупной, с тем чтобы можно было говорить о существенном изменении положения дел в целом. Обычно они могут оказывать более широкое по своим масштабам воздействие только в том случае, если извлеченные из них уроки, как из успехов, так и из неудач, на системной основе используются при расширении масштабов мероприятий более эффективным образом в целях охвата более значительной части населения или же при подготовке стратегических рекомендаций на директивном уровне.

59. Неадекватность усвоения извлеченных уроков является серьезной проблемой, которая препятствует максимальному увеличению вклада ПРООН в сокращение масштабов нищеты, а в целом — в реализацию любой другой цели. Поэтому ПРООН следует обеспечить, чтобы на низовом уровне все проводимые мероприятия в обязательном порядке преследовали эксплицитную цель извлечения уроков из них, причем в такой форме, которая позволит другим субъектам использовать их. В проектных документах обязательно должно быть четко указано, какие уроки предполагается извлечь, а в докладах о завершении проектов должна содержаться ясная и сжатая информация об извлеченных уроках. Как подробная информация об ожидаемых извлеченных уроках, так и сжатая информация о фактических извлеченных уроках должна подготавливаться на основе широкомасштабных консультаций в страновом отделении в целом, предпочтительно совместно с внешними экспертами, как правительственными, так и неправительственными.

60. Иногда некоторые преданные своему делу люди пытаются изменить положение дел, однако задача изменения глубоко укоренившейся культуры не может быть решена за счет усилий отдельных лиц. Это — системная проблема

в том смысле, что применяемые ПРООН стимулы — в виде санкций и наград — не способствуют систематизации накопленного опыта ее сотрудниками в страновых отделениях. Решение этой проблемы также должно быть системным. ПРООН должна найти пути, которые позволят изменить систему стимулирования на основе пересмотра критериев, применяемых ПРООН при проведении оценки деятельности ее сотрудников и ее мероприятий. Возможно, необходимо создать процедуры подотчетности на различных уровнях, т.е. на уровне отдельных сотрудников, на уровне групп по приоритетным областям и на уровне странового отделения в целом, с тем чтобы каждый сотрудник и все сотрудники вместе пришли к выводу о том, что в их интересах обеспечить извлечение уроков из накопленного опыта и распространение информации о них.
