



**Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный Совет**

Distr.  
GENERAL

A/44/324/Add.2

E/1989/106/Add.2

25 October 1989

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ  
Сорок четвертая сессия  
Пункт 86а повестки дня  
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ  
Вторая очередная сессия 1989 года  
Пункт 8а повестки дня  
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

**ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ ОБЗОР ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Записка Генерального секретаря

Добавление

1. В пункте 5 своей резолюции 43/199 от 20 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея просила Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества указать в рамках трехгодичного обзора политики взаимосвязи между проблемами и факторами оперативной деятельности.
2. В пункте 4 своего первоначального доклада (А/44/324-Е/1989/106, приложение) Генеральный директор сообщил, что для достижения этой цели и для обеспечения того, чтобы в обзоре политики были учтены мнения развивающихся стран, а также должным образом отражено их сложное и неодинаковое положение, в июле 1989 года будет подготовлена серия комплексных страновых обзоров. Результаты этих обзоров вместе с новыми вариантами политики и конкретными рекомендациями будут представлены Генеральным директором на сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи.
3. В приложении к настоящей записке Генеральный директор доводит до сведения Генеральной Ассамблеи обобщенные выводы семи страновых обзоров, проведенных в июле и августе 1989 года. Этот доклад был подготовлен, по поручению членов различных групп и в результате многочисленных консультаций с ними, старшим консультантом г-ном Эрскином Чилдерсом, привлеченным Генеральным директором для оказания ему помощи в этой работе. Генеральный директор представляет (А/44/324/Add.3-Е/1989/106/Add.3, приложение) Генеральной Ассамблее свои собственные рекомендации по ряду вопросов, которые были подняты в его докладе, подготовленном в рамках трехгодичного обзора политики.

4. Комплексные обзоры по странам были подготовлены при неоценимом содействии правительств и персонала системы Организации Объединенных Наций в целях развития с использованием внебюджетных средств, предоставленных некоторыми государствами. Каждый из этих обзоров готовился приблизительно две недели группами из двух человек под руководством независимых старших консультантов при содействии сотрудников различных организаций и департаментов Организации Объединенных Наций. Страны, к которым обращались за согласием и помощью при проведении этой работы, выбирались таким образом, чтобы учесть различия развивающихся стран с точки зрения их размеров, существующих условий и их возможностей, с учетом также и таких факторов, как проведение исследований в прошлом или в настоящее время.

5. Обзоры были подготовлены в июле и в начале августа в следующих странах:

Египет	Достопочтенный Дональд О. Миллз (Ямайка) г-жа Рубина Хан (Управление Генерального директора по вопросам развития и экономического сотрудничества)
Индия	г-н Эрскин Чилдерс (Ирландия) г-н Секу Сумахоро (Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития)
Колумбия	г-н Пайдер Конс (Швейцария) г-н Роберто Макикен (Программа развития Организации Объединенных Наций)
Нигер	г-н Рабах Хадид (Алжир) г-н Мишель Амио (Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения)
Уганда	г-н Рабах Хадид (Алжир) г-н Мишель Амио (Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения)
Эфиопия	Достопочтенный Дональд О. Миллз (Ямайка) г-жа Рубина Хан (Управление Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества)
Ямайка	г-н Эрскин Чилдерс (Ирландия) г-н Боко Намази (Детский фонд Организации Объединенных Наций)

6. Три другие страны, которым было направлено предложение принять участие в настоящем исследовании, также ответили положительно. Однако из-за недостатка времени или отсутствия соответствующих правительственных должностных лиц и групп странового уровня системы Организации Объединенных Наций, в жестких рамках расписания, предусмотренного графиком трехгодичного обзора, эти обзоры подготовить не удалось.

7. Учитывая проявленную государствами-членами живую заинтересованность в получении информации относительно роли и характера оперативной деятельности в специфическом национальном контексте, предлагается, чтобы в этих трех странах также были подготовлены обзоры, которые стали бы продолжением настоящего исследования.

Эти дополнительные обзоры, несомненно, дали бы государствам-членам новый материал для проводимого ими анализа эффективности сотрудничества в целях развития, организованного в рамках системы Организации Объединенных Наций.

8. В приложении к настоящей записке содержится обобщение выводов по результатам обзоров, проведенных в первых семи странах, и сопоставимых выводов, взятых из других источников, включая доклады координаторов-резидентов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад о комплексных обзорах по странам, касающихся осуществления  
оперативной деятельности в целях развития системы Организации  
Объединенных Наций

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 16	8
II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ .....	17 - 34	11
III. ОБЩИЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА .....	35 - 54	14
A. Представления о роли системы Организации Объединенных Наций .....	38 - 44	15
B. Децентрализация и диверсификация .....	45 - 48	16
C. Поиски своего места в окружающем мире .....	49 - 50	17
D. Абсолютная бедность .....	51 - 54	17
IV. УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОТЕНЦИАЛОВ .....	55 - 92	18
A. Осуществление проектов на национальном уровне .....	59 - 64	19
B. Разработка проекта .....	65 - 66	21
C. Сроки осуществления проектов .....	67	21
D. Критерии определения времени начала осуществления проекта .....	68	22
E. Качество и своевременная подготовка специалистов .....	69 - 70	22
F. Альтернативные источники международных сотрудников по проектам .....	71 - 73	23
G. Наем национального персонала .....	74 - 77	24
H. Профессиональная подготовка .....	78 - 81	25
I. Последующая деятельность по окончании осуществления проекта .....	82 - 84	26

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
J. Доступ к потенциалу системы Организации Объединенных Наций .....	85	26
K. Эрозия потенциалов .....	86 - 88	27
L. Выводы .....	89 - 92	28
V. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОЛЛЕКТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА .....	93 - 102	29
A. Техническое сотрудничество между развивающимися странами .....	93 - 99	29
B. Закупки .....	100 - 102	31
VI. ПРОГРАММИРОВАНИЕ .....	103 - 133	31
A. "Организационная основа" .....	103 - 105	31
B. Опыт Объединенной консультативной группы по вопросам политики .....	106 - 110	32
C. Программирование и глобальные цели .....	111 - 120	34
D. Источники связанных с программированием проблем ...	121 - 131	36
E. Выводы .....	132 - 133	38
VII. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МНОГОДИСЦИПЛИНАРНЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ УСЛУГ	134 - 161	39
A. Характер необходимых консультативных услуг .....	135 - 137	39
B. Меры, принимаемые системой Организации Объединенных Наций .....	138 - 149	40
1. Оказание секторальных консультативных услуг	141 - 142	41
2. Задачи систематического характера, стоящие перед структурами Организации Объединенных Наций .....	143 - 145	41
3. Факторы, оказывающие влияние на проекты .....	146 - 148	42
4. Оценка .....	149	43

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С.	Корни проблемы .....	150 - 155 43
Д.	Выводы .....	156 - 161 45
VIII.	ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ И ПРОЦЕДУРЫ .....	162 - 182 46
А.	Стратегия и процесс разработки .....	164 - 166 47
В.	Документация по проектам .....	167 - 169 47
С.	Процедуры утверждения проектов .....	170 - 172 48
Д.	Отчетность .....	173 - 174 49
Е.	Закупки .....	175 50
Ф.	Объем работы .....	176 - 177 50
Г.	Осуществление деятельности национальными организациями .....	178 - 179 51
Н.	Выводы .....	180 - 182 53
IX.	КООРДИНАЦИЯ И СОГЛАСОВАННОСТЬ .....	183 - 200 53
А.	Координация в процессе развития .....	188 - 190 55
В.	Кто должен координировать? .....	191 - 192 57
С.	Два уровня координации .....	193 58
Д.	"Полномочия" и координация .....	194 - 196 58
Е.	Опыт координации .....	197 59
Ф.	Выводы .....	198 - 200 61
X.	ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА УРОВНЕ СТРАН .....	201 - 222 62
А.	Принципы .....	202 - 203 62
В.	Группа по оказанию услуг в области развития нового типа .....	204 - 209 64
С.	Новая политика в целях объединения .....	210 - 211 66

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Правильное сочетание кадровых возможностей .....	212 - 217	68
1. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций .....	214	68
2. Другие члены группы .....	215 - 217	69
E. Объединенная структура системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне .....	218 - 219	70
F. Профессиональная подготовка и повышение квалификации персонала .....	220 - 221	72
G. Контроль со стороны системы Организации Объединенных Наций .....	222	72
XI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	223 - 226	72

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. С системой Организации Объединенных Наций продолжают связываться большие надежды, ее авторитет по-прежнему высок. Однако в кругах, занимающихся вопросами развития как на национальном, так и на международном уровнях, налицо определенная "усталость оценки". Группы, проводившие обзоры, столкнулись с весьма скептическим отношением к идее проведения "еще одного исследования". В некоторых случаях на высоком правительственном уровне, чаще - на уровне старших сотрудников и, почти повсеместно, среди рядового персонала самой этой системы в странах, сразу же задавался вопрос: "Какие у вас есть основания полагать, что ваш доклад принесет больше пользы в плане улучшения положения вещей, чем любой другой из докладов прошлых лет? Насколько серьезно следует нам к нему относиться"?
2. Фактом является то, что многочисленные исследования и последующие рекомендации, а также принимаемые на их основе резолюции, направленные на расширение возможностей системы, не привели пока к существенным изменениям - в лучшем случае речь идет лишь о компромиссном отборе нескольких отдельных мер, которые могли бы быть по-настоящему действенными только в контексте общего рекомендованного плана. Почти все проблемы и вопросы, поднятые Генеральной Ассамблеей в резолюциях 42/196 от 11 декабря 1987 года и 43/199, могут быть найдены в принятой 23 года назад резолюции 2188 (XXI) от 13 декабря 1966 года, в которой Ассамблея призвала подготовить всеобъемлющий обзор оперативной деятельности. Многие представители на страновом уровне заявляли членам групп, что давно пора принять эффективные меры с целью улучшения положения.
3. Подготовка обзора была осуществлена на основе выводов тематических исследований, проведенных Генеральным директором в 1987 году в девяти других развивающихся странах в соответствии с пунктом 22 приложения к резолюции 41/171 Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1986 года (A/42/326/Add.1-E/1987/82/Add.1, приложение) ("доклад Янссона"), а также на основе откликов Генеральной Ассамблеи и других межправительственных органов на эти исследования. Прделанная в 1989 году работа была названа комплексным обзором по странам для передачи мысли о том, что в этих исследованиях учтены доклад Янссона; многочисленные вопросы, поднятые Генеральной Ассамблеей в резолюциях 42/196 и 43/199 и подготовленные в ответ на них доклады; и другие соответствующие замечания и сообщения об оперативной деятельности, сделанные на страновом уровне.
4. Во впечатляющей панораме процесса исторического развития оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и предпринятых в прошлом усилий по ее усовершенствованию ряд элементов бросается в глаза. С организационной точки зрения система Организации Объединенных Наций по проведению такой деятельности в развивающихся странах в весьма значительной степени продолжает отражать свой глобальный характер с заложенными при этом асимметриями межправительственной структуры и целей.
5. "Система оперативной деятельности" состоит из организаций двух совершенно различных видов: специализированных и технических учреждений, которые были созданы не для оперативной деятельности в целях развития, а для того, чтобы быть мировыми центрами, где создаются эталоны в том, что касается научных исследований, установления стандарта и анализа тенденций; а также фондов и программ, почти все из которых созданы исключительно для оперативной деятельности, осуществляемой в сотрудничестве с развивающимися странами.



6. Несоответствие целей стало для специализированных учреждений причиной серьезных трудностей, обусловленных возникновением постоянных недоразумений в таких вопросах, как доля сотрудников, работающих в штаб-квартирах, поскольку, по мнению каждого правительства, для того чтобы эти учреждения играли предназначенную им глобальную роль, персонал должен быть сосредоточен именно в штаб-квартирах. Это же несоответствие, безусловно, создает проблемы и для фондов и программ развития, которые ориентированы исключительно на высококачественную и эффективную работу с развивающимися странами и полагаются на услуги экспертов тех учреждений, для которых эти функции являются одним из элементов их мандата.

7. Ассиметрия межправительственной структуры имеет как поведенческий, так и правовой аспект. Правительства одних и тех же государств-членов (лишь с незначительными различиями в членском составе) входят в руководящие органы обеих групп организаций, занятых оперативной деятельностью системы в целях развития. Эта ассиметрия порождается проблемами координации политики одних и тех же правительств, о чем свидетельствуют решения, принимаемые ими в различных руководящих органах.

8. Подходы к вопросу об изменении и усовершенствовании оперативной деятельности на страновом уровне были в равной степени обусловлены этими ограничениями на глобальном уровне. Незначительные изменения на страновом уровне являются результатом того, что осталось от первоначальных рекомендаций после переговоров на глобальном уровне между должностными лицами штаб-квартир организаций, которые в своих соответствующих руководящих органах слышат от одних и тех же правительств совершенно разные предложения. При этом постоянно провозглашается задача расширять ту помощь, которую система Организации Объединенных Наций может оказывать развивающимся странам в их усилиях по развитию. Такое противоречие невозможно игнорировать при подготовке сколь-нибудь серьезного обзора, направленного на достижение позитивных сдвигов.

9. Как будет неоднократно подчеркиваться в настоящем докладе, основным ресурсом которым располагает система Организации Объединенных Наций для осуществления оперативной деятельности, является прежде всего ее человеческий потенциал. Объем финансовых ресурсов, распределяемых в рамках этой системы в качестве субсидий, хотя и имеет большое значение для многих развивающихся стран, не в состоянии подменить то, что дает многостороннее сотрудничество Организации Объединенных Наций в целях развития и что придает ему особый характер. Решающей силой всей системы являются сотрудники и консультанты, работающие на страновом уровне как в рамках особых форм партнерства с развивающимися странами, которые являются отличительной чертой такого сотрудничества, так и в рамках ежедневной практической деятельности. Удивительно, как много сотрудников остаются преданными своему делу и сохраняют веру в возможности повышения эффективности своей деятельности по оказанию помощи развивающимся странам, которую они считают своей основной задачей.

10. Для этих обзоров был отобран весьма всеобъемлющий круг вопросов, и члены групп выражают резидентам-координаторам Организации Объединенных Наций и правительствам свою признательность за превосходную предварительную подготовку, которая позволила провести индивидуальные и групповые встречи с координаторами программ сотрудничества, с сотрудниками многих министерств, занимающимися вопросами планирования и осуществляющими руководство как на центральном уровне, так и на уровне секторов, с руководителями проектов, учеными и другими неправительственными

деятелями, представителями двусторонних доноров, а также всех элементов системы Организации Объединенных Наций на местах. Группы выражают свою признательность всем, кто уделил им столько своего драгоценного времени.

11. Много страниц в сводном докладе такого рода можно заполнить иллюстрациями в высшей степени полезной деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Следует иметь какую-то определенную форму представления докладов о достижениях всей системы в целом. Однако в связи с ограниченностью объема доклада, представляется, что в духе самих резолюций Генеральной Ассамблеи он должен быть сосредоточен на выявленных недостатках, устранение которых смогло бы сделать систему более эффективной, чем сейчас.

12. Группы, проводившие обзор, получили более глубокое представление о той чрезвычайно важной роли, которую могут играть региональные возможности системы Организации Объединенных Наций в поддержке деятельности странового уровня, а также о сохраняющихся проблемах (многие из которых отражены в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1977 года). Ясно, что еще предстоит проделать большую работу, для того чтобы расширить региональные возможности и лучше их использовать. Полученная информация будет использована в проводимом сейчас анализе региональных мероприятий.

13. В настоящем докладе затрагиваются как проблемы, отмечаемые во всех странах, куда были совершены поездки, так и проблемы, стоящие не так остро в одних странах, но встречающиеся в оперативной деятельности других стран и упоминаемые в других докладах этого периода. При подведении итогов широко использовались выводы обзорных групп, но при анализе проблем и при окончательном оформлении заключений принимались также во внимание многочисленные исследования экспертов.

14. Специалисты, занимающиеся проблемами развития, естественно, пользуются своей специфической терминологией, однако по мере ее накопления иногда возникают проблемы понимания смысла и укореняются неуместные архаизмы. Приведем два примера:

а) Среди архаизмов выделяется выражение "на местах". Понятие о том, что все развивающиеся страны и существующие в них отделения системы Организации Объединенных Наций находятся "на местах" с точки зрения различных "штаб-квартир", является в первую очередь философски неуместным, когда речь идет об оперативной деятельности. Кроме того, это, по всей видимости, усиливает "централизм" и другие подходы штаб-квартир, мешающие необходимой децентрализации. В настоящем докладе везде используется термин "на уровне стран".

б) Второе выражение, которое, безусловно, является кандидатом на замену, - это "правительство-исполнитель" проектов. Употребляемое вместо выражения "учреждение-исполнитель" оно подразумевает, что развивающиеся страны не играют практически никакой роли, если только они не заняты осуществлением внешне гарантированных компонентов проектов, хотя все они в любом случае должны осуществляться ими. В настоящем докладе вместо выражения "правительство-исполнитель" используется выражение "осуществление на национальном уровне".

15. Группы, проводившие обзоры в полной мере, приняли к сведению то, что Генеральная Ассамблея в своих последних резолюциях особое внимание уделяет первостепенному характеру потребностей самих развивающихся стран и в этом контексте необходимости того, чтобы сам механизм системы, в том что касается его оперативной

и организационной деятельности в ответ на эти потребности, в большей мере отвечал национальной специфике. Использование этих общих критериев имеет далеко идущие последствия. Они требуют, чтобы оперативная деятельность системы была исследована во взаимосвязи с такими явлениями, как бедность и нехватка квалифицированных кадров. Взгляд с этой точки зрения неумолимо выявляет разницу между системой, применяющей свои глобальные критерии и компромиссные варианты на более низком уровне - уровне развивающихся стран, и системой, институты которой создают на этом уровне лишь те возможности, которые необходимы каждой стране в ее усилиях в целях развития. Если бы было проведено исследование, основанное на второй посылке, многие потребности и проблемы, которые не нашли должного отражения при проведении размытых глобальных реформ, приобрели бы и чрезвычайную важность, и актуальность. Для того чтобы была понятнее точка зрения работающих на страновом уровне национальных сотрудников и сотрудников системы Организации Объединенных Наций, в докладе приводятся некоторые их замечания. Есть надежда, что это может способствовать более глубокому пониманию проблем, существующих на страновом уровне.

16. Именно придавая первостепенное значение потребностям развивающихся стран, Генеральный директор решил подготовить комплексные обзоры по странам, и с учетом этого значения составлен настоящий доклад.

## II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

17. Система Организации Объединенных Наций по-прежнему является признанным авторитетом в деле оказания помощи развивающимся странам в укреплении их потенциалов, однако в этой области есть крупные проблемы - в большинстве своем уже давно стоящие на повестке дня, - которые могут быть решены. В целях экономии места основное внимание в настоящем докладе уделяется таким проблемам, а не многочисленным достижениям.

18. Правительства - даже обладающие слабыми потенциалами - стремятся в большей степени подключить свои страны к осуществлению проектов, будучи убежденными в том, что при обучении на практике они быстрее укрепят свой потенциал. Существующие правила и процедуры реализации проектов на национальном уровне содержат в себе крупные недостатки, которые необходимо срочно устранить. Теперь нужно кардинально изменить саму постановку вопроса об осуществлении проектов: в каждом случае следует обосновывать не их осуществление национальными органами, а их выполнение внешними учреждениями.

19. Слишком много проблем остается в области разработки проектов отчасти из-за того, что миссии по их подготовке были слишком короткими, но прежде всего из-за того, что по-прежнему игнорируются предварительный и общий анализ и планирование на программной основе, а правила и процедуры чересчур формализованы.

20. Для реализации проектов часто устанавливаются нереально сжатые сроки. Не следует механически придерживаться предписанных сроков начала осуществления проектов, если правительство оказывается не в состоянии вовремя подключить требующиеся национальные ресурсы. Как и прежде, слишком часто остро встают проблемы, связанные с уровнем квалификации, профилем и сроками прибытия на места международных специалистов по проектам; во многом это свидетельствует о нынешней финансовой неконкурентоспособности системы Организации Объединенных Наций.

Альтернативные источники международного кадрового и прочего обеспечения изучаются недостаточно. Что касается набора персонала для проектов на национальном уровне, то система нуждается в применении более гибких подходов и процедур: необходимо выйти за рамки традиционных источников набора такого персонала гражданской службы.

21. Практически повсеместно ощущается потребность в более гибкой и индивидуализированной системе подготовки кадров в рамках проектов. Правительства стремятся также к увеличению объема подготовки кадров внутри страны, которой можно было бы охватить большее число граждан, нуждающихся в повышении квалификации. Система должна быть в большей степени приспособлена для обучения специалистов более низовых уровней; кроме того, по-прежнему ощущается необходимость уделять больше внимания профессиональной подготовке женщин.

22. Требуются новые подходы к продолжению поддержки учреждений после завершения намеченных проектов. Очевидно, что системе следует уделять больше внимания ознакомлению учреждений развивающихся стран со своими уникальными возможностями в области научно-исследовательской деятельности, статистики и информации об опыте, накопленном в деле развития, и обеспечению их доступа к этим возможностям.

23. Система Организации Объединенных Наций стоит перед новым крупным испытанием: каким образом она сможет задействовать свой потенциал и организовать помощь правительствам многих развивающихся стран, в которых в ходе структурной перестройки 80-х годов произошло ослабление созданных невероятными усилиями потенциалов в области развития.

24. Система не выполняет должным образом ту роль, которую она, согласно мандату, призвана играть в техническом сотрудничестве между развивающимися странами. Правительства и другие учреждения по-прежнему сталкиваются с нехваткой значимой информации о потребностях и потенциалах других стран и выражают разочарование в связи с подобными недоработками системы на страновом уровне, а также в связи с сохранением в правилах и процедурах положений, препятствующих использованию элемента ТСРС в проектах, реализуемых при поддержке системы Организации Объединенных Наций, и осуществлению закупок для проектов на местах и в других развивающихся странах.

25. Как это ни парадоксально, но принятие столь многими организациями по сотрудничеству "программ по странам" затрудняет процесс освоения внешней помощи, к чему стремятся все в международном сообществе. То обстоятельство, что концепция программы ПРООН по странам не оправдала себя как "система отсчета" для всех направлений оперативной деятельности, дает возможность вернуться к первоначальным концепциям. Единственной действенной и реально выполнимой "программой по стране" является национальный план развития (или по-другому сформулированная стратегия) самой страны. Системе Организации Объединенных Наций следует незамедлительно принять меры к согласованию всех своих циклов распределения ресурсов и составления программ с циклами программирования каждой развивающейся страны и планировать оказываемую системой помощь на основе комплексной координации в рамках национального плана страны. Внешне это выглядело бы как "Программа сотрудничества (название страны) с системой Организации Объединенных Наций", которая была бы частью национального плана и соответствующие разделы которой могли бы отражать деятельность отдельных организаций системы.

26. Для оказания развивающимся странам помощи во всем комплексе программирования, а также в значительной степени для усовершенствования процесса разработки проектов, которым оказывается поддержка системой Организации Объединенных Наций, системе необходимо практически на всех участках увеличить свой потенциал в области межотраслевого анализа и консультативных услуг по вопросам выбора стратегических направлений развития. Правительства стремятся заручиться допроектной и общей помощью, т.е. партнерским содействием, со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций, предоставляющих субсидии, однако им редко удается получить такую качественную универсальную и своевременную помощь, которая им необходима. Отчасти это объясняется тем, что проблемы, связанные с освоением ресурсов и другими внешними факторами, создали в оперативной деятельности и, следовательно, в потенциале системы Организации Объединенных Наций резкий крен в пользу чисто проектных мероприятий.

27. Энергичное расширение масштабов реализации проектов самими странами позволит учреждениям-исполнителям освободиться от работы на уровне проектов и повысить свой потенциал в области такого ситуационного анализа и разработки вариантов стратегических курсов. Однако главные потребности кроются во многосекторальных и системных областях (таких, как окружающая среда), к которым отраслевая структура системы - в том виде, в каком она создана правительствами, - приспособлена плохо. Для мобилизации потенциалов в таких многосекторальных областях, нуждающихся в усилиях многих организаций, потребуются особые инициативы.

28. Крупным препятствием, стоящим на пути решения всех вышеуказанных проблем, а также проблем координации на уровне стран, является созданная в Организации Объединенных Наций чрезвычайно сложная система принципов и процедур в области программ и проектов, которые в большинстве случаев чересчур централизованы на уровнях штаб-квартир или региональных отделений. Огромное значение имеют международная отчетность и сохранение высокого качества программ и проектов; вместе с тем необходимо принять срочные меры, направленные на единообразную децентрализацию полномочий в системе и их передачу на уровень стран, упрощение правил и процедур и их совместное согласование в рамках всей системы с правилами и процедурами каждого правительства (при уже указанном усовершенствовании последних). Можно надеяться, что к этому исключительно важному процессу подключатся и другие источники внешней помощи.

29. Крайне важным критерием определения того, какая координация необходима в системе Организации Объединенных Наций, является установление не субъектов, а объектов, нуждающихся в координации. Когда эти объекты должным образом установлены, неспособность учреждений действовать в данной области совместно становится совершенно недопустимой. При этом объектом координации должны быть меры по вмешательству в процесс развития, которые должны принимать развивающиеся страны, а также та внешняя поддержка, которая оказывается таким мерам вмешательства. С этой целью все учреждения системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся оперативной деятельностью, должны согласовать ряд общих стратегий на уровне стран.

30. Тем не менее проведенный анализ подтверждает, что наделение координатора-резидента Организации Объединенных Наций большими официальными или юридическими "полномочиями" не является решением вопроса. В рамках системы Организации Объединенных Наций необходимо создать новый тип многодисциплинарной группы высокопрофессиональных специалистов по оказанию услуг в целях развития; ее профиль должен соответствовать перспективным приоритетным потребностям развития каждой

страны; ее возглавлять должен координатор-резидент Организации Объединенных Наций как интеллектуальный лидер и вдохновитель (гибкой по составу) группы специалистов, которые сами могут возглавлять и координировать столь необходимую аналитическую и консультативную деятельность и работу в области программирования. Создание групп, обладающих таким потенциалом, потребует серьезного внимания системы к вопросам найма на работу, отбора кадров, подготовки и переподготовки и постоянного информационного обеспечения всего персонала на уровне стран.

31. Как предусмотрено в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи, в каждой развивающейся стране необходимо теперь создать единую структуру представительства системы Организации Объединенных Наций, возглавляемую координатором-резидентом, которого должны поддерживать эти новые группы. Существующие на уровне стран программные должности должны быть в значительной степени объединены, с тем чтобы занимающие их специалисты вели совместную работу по первоочередным направлениям развития страны и по ее программе сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций, а не только по проектам каждого из соответствующих учреждений.

32. Эти меры по совершенствованию координации и согласованности действий системы на уровне стран должны прочно основываться на новом типе коллективного и коллегиального руководства. Все организации вправе требовать, чтобы такая координация базировалась на самых творческих подходах, которые они способны предложить, и не погрязала в тупом и формальном единовластии.

33. Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества необходимо выделить необходимые ресурсы и предоставить соответствующие межучрежденческие механизмы, обеспечивающие оперативный характер консультаций и поддержки, чтобы позволить ему осуществлять тщательный контроль за этими реформами и преобразованиями и их корректировку.

34. Если учесть трудноразрешимость проблемы массовой нищеты, то эти реформы являются скромными. Но при этом их можно осуществить, имея лишь политическую волю, а также при наличии единообразного подхода к политике на межправительственных форумах и творческого руководства.

### III. ОБЩИЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА

35. Семь стран, с которыми провели прямые консультации группы, осуществлявшие обзор, представляют широкий спектр стран с точки зрения их характеристик, потребностей в области развития, потенциалов и той роли, которую играет для них сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций.

36. Эта группа включает в себя одну островную страну (Ямайка), две страны, не имеющие выхода к морю (Нигер и Уганда), три прибрежных страны (Египет, Колумбия и Эфиопия) и одну субконтинентальную страну (Индия). Их основные демографические, экономические характеристики и показатели по помощи в целях развития приводятся в таблице ниже.

	Численность населения (млн. чел.)	ВВП на душу населения (долл. США)	Официальная помощь в целях развития (млн. долл. США)		Дотации системы Организации Объединенных Наций (млн. долл. США)	
			1986 год	1987 год	1986 год	1987 год
Колумбия	29,1	1 240	63,5	78,1	12,5	10,6
Египет	46,6	680	1 717,8	1 766,3	30,7	36,1
Эфиопия	44,9	130	635,3	635,0	98,5	113,0
Индия	766,1	300	2 123,8	1 852,0	126,6	122,5
Ямайка	2,4	940	177,9	169,2	5,8	4,8
Нигер	6,3	260	307,2	348,0	29,8	31,3
Уганда	16,0	260	198,0	276,0	35,3	41,1

37. Три страны (Нигер, Уганда и Эфиопия) входят в категорию "наименее развитых стран". Система Организации Объединенных Наций сотрудничает с этими странами в области оперативной деятельности на протяжении разных сроков: от примерно 28 лет (Нигер, Уганда и Ямайка) до порядка 40 лет (Египет, Индия, Колумбия и Эфиопия).

#### А. Представления о роли системы Организации Объединенных Наций

38. Представления о том, какова должна быть роль системы Организации Объединенных Наций, удивительно схожи не только у должностных лиц и органов власти, представляющих самые различные страны и культуры, но и у представителей доноров и сотрудников системы Организации Объединенных Наций, работающих в этих странах.

39. Преобладающим представлением является идея о "партнерстве". Это слово употреблялось непременно с атрибутами, отражающими уверенность в "нейтральности" системы Организации Объединенных Наций, ее "беспристрастности" и непреклонную веру в ее бескорыстие. Ожидается, что эти качества будут проявляться в выносимых разумных рекомендациях, в которых будут учитываться особенности культуры и потенциала каждой страны.

40. В более общем плане ожидается, что система Организации Объединенных Наций всегда будет надежным партнером и носителем прогрессивных идей, вместе с которым можно искать новые и оптимальные подходы к решению сложных проблем, проявляя при этом должную осмотрительность и никоим образом не впадая в эйфорию. Этот аспект партнерства - преобладание творческих начал над практической оперативной деятельностью - считается чрезвычайно важным; одним из наглядных примеров описания этого процесса, нашедшим отражение в записях ряда групп, было понятие "мозговой атаки" проблем, связанных с развитием.

41. Эти надежды и вера в систему огромны. Они должны породить - и в большинстве случаев порождают - самоотречение и беззаветную преданность своему делу у всех тех, кто работает в системе. Они требуют того, чтобы высокопрофессиональные и творчески мыслящие сотрудники на местах проявляли высокий интеллект и чтобы в случае необходимости была обеспечена возможность привлечения таких интеллектуальных сил со стороны.

42. В любых дискуссиях о системе Организации Объединенных Наций на уровне стран подчеркивается также важное значение, придаваемое развивающимися странами другому аспекту партнерства, суть которого определяется одним часто повторяющимся словом: "доступ". Развивающиеся страны рассчитывают на то, что система Организации Объединенных Наций обеспечит им доступ к уже накопленным миром и постоянно расширяющимся знаниям, то есть откроет им двери в мир более богатых и обеспеченных стран, а также других развивающихся стран. Однако возможности системы Организации Объединенных Наций действовать на уровне отдельных стран в качестве канала, обеспечивающего такой доступ, недостаточно подкрепляются штаб-квартирами.

43. Существуют, разумеется, разные представления о сути сотрудничества в целях развития, которое требуется от системы. Наименее развитые и слаборазвитые страны понимают его, конечно же, как процесс создания базисного потенциала во всех его вариациях и активную помощь на основе координации. В странах со средним уровнем доходов потребности в создании потенциала более конкретизированы; они делают больший акцент на конкретном диалоге по вопросам разработки программ, но при этом все равно ожидается, что система предоставит свои ресурсы на заранее скоординированной основе. Таким образом, наряду с многообразием и большей гибкостью, которая здесь требуется, ожидается и слаженность действий самой системы.

44. Проведенные обзоры во многом свидетельствуют о том, что развивающиеся страны ищут новые подходы в условиях бурного развития международных связей, стремительных перемен и сохраняющихся неблагоприятных явлений в международной экономике.

#### В. Децентрализация и диверсификация

45. Прежние позиции, когда ставка делалась преимущественно на центральный аппарат правительства, претерпевают изменения. Однако было бы неправильным делать вывод о том, что правительства утрачивают чувство ответственности за планируемое и эффективно осуществляемое развитие или за социальное благополучие и справедливость. Тем не менее стремление к децентрализации как функций управления, так и функций контроля над производством отмечается в широком ряде посещенных стран.

46. На более высоких уровнях технического развития это ставит перед системой Организации Объединенных Наций задачу оказать содействие в налаживании продуктивных связей между потенциалами в области НИОКР, которые она помогла создать, и промышленностью стран. Помимо этого, децентрализация порождает и такие задачи, как помощь в процессе муниципализации - и в применении технологий даже здесь, к примеру, при использовании информатики в управлении развитием на районном уровне.

47. Страны, которые пока не располагают развитым потенциалом в области высоких технологий, заинтересованы в том, чтобы именно система Организации Объединенных Наций, являющаяся беспристрастным и нейтральным в финансовом отношении учреждением, оказалась способной дать им рекомендации относительно того, как идти в ногу с другими в этой стремительно развивающейся и постоянно видоизменяющейся области, в которой одни достижения "нового поколения" столь быстро сменяются еще более новыми. Кроме того, повсеместно выражается надежда на то, что система Организации Объединенных Наций окажется способной установить связи между учреждениями, старающимися решить эти проблемы, и аналогичными учреждениями в других, особенно развивающихся, странах, которые, возможно, уже провели необходимые анализы с целью выбора наиболее подходящей технологии.



48. Многие национальные органы выразили надежду на то, что теперь система Организации Объединенных Наций проявит большую интеллектуальную и техническую открытость в интересах решения задачи оказания помощи на субнациональном административном и неправительственном уровнях, а также на уровне частного сектора. Представитель одной из комиссий по национальному планированию указал, что перед следующим крупным обзором программы ПРООН по странам, видимо, имеет смысл провести симпозиум правительств и Организации Объединенных Наций, причем организовать его не в столичном городе и обеспечить доступ на него местным представителям, включая членов неправительственных организаций.

#### C. Поиски своего места в окружающем мире

49. Еще одной важной темой, которая поднималась во всех обследованных странах, неизбежно была все более дающая о себе знать проблема поиска развивающимися странами своего места в структуре мировой промышленности и торговли, которая не исчезнет даже после ликвидации их нынешней задолженности.

50. С одной стороны, существует понимание того, что происходит быстрый рост все более мощных экономических и торговых сообществ на севере за счет все больших сравнительных преимуществ в области технологии. С другой стороны, существует понимание того, что развивающиеся страны могут в перспективе столкнуться с таким положением, когда слишком многие из них будут пытаться экспортировать на север одни и те же товары, но в то же время они до сих пор сталкиваются с трудностями в деле наращивания и рационализации торговли между собой. Никто не считает, что система Организации Объединенных Наций должна дать готовый ответ на этот невероятно сложный комплекс проблем, однако обеспечить высокопрофессиональный, в высшей степени бескорыстный и творческий диалог и "мозговую атаку", а также, если потребуются, оказать активную помощь в укреплении потенциалов с целью решения этих невероятно сложных проблем она должна.

#### D. Абсолютная бедность

51. В числе этих самих по себе исключительно сложных по своему характеру проблем как правительственные, так и неправительственные аналитики со все большей озабоченностью выделяют парадокс, состоящий в том, что наряду с повышением в стране производительности труда - реальным или ожидаемым в перспективе - продолжает сохраняться глубоко укоренившаяся нищета. Эта нищета поражает наименее развитые страны в национальном масштабе, она также сохраняется и в государствах со средним доходом на душу населения. Усиливается понимание того, что прежние "модели" национального развития оказались ошибочными, растет озабоченность в связи с миграцией населения из сельских районов в города, хотя еще вчера развивающимся странам рекомендовалось рассматривать этот процесс в качестве позитивного признака "прогресса". В менее развитых странах ощущается глубокое разочарование в связи с тем, что структурная перестройка полностью разрушает созданную с такими трудностями инфраструктуру здравоохранения, просвещения и социального обеспечения.

52. И в этом случае надежды, возлагаемые на систему Организации Объединенных Наций, поистине огромны. Это не надежды на то, что система предложит некую панацею от массовой абсолютной бедности; ныне уже существует здоровое недоверие ко всем точным формулам. Это надежда прежде всего на то, что Организация Объединенных

Наций сумеет обратить внимание мирового сообщества на проблему абсолютной бедности и мобилизовать его на ее решение, выделить и сделать доступным накопленный опыт и знания в отношении тех всеобъемлющих мер, которые сулят наилучшие перспективы.

53. Социальный компонент сотрудничества в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также нравственный аспект, обуславливающий необходимость борьбы с абсолютной бедностью, явно требуют значительно большего внимания. Передача этих вопросов департаментам, не располагающим достаточными возможностями для их решения, а также небольшим подразделениям, которые обычно рассматриваются сотрудниками секретариата - специалистами в области экономики и управляющими как "слабое место в сфере управления развитием", в контексте необходимости большего внимания воспринимается как весьма удручающий факт. Растет потребность в укреплении и более высокой степени координации потенциалов, которые можно было бы быстро задействовать в рамках оперативной деятельности во всех этих областях, которые на протяжении длительного времени рассматривались как второстепенные, включая такие аспекты, как самофинансирование на уровне деревни и другие формы общинного самоуправления, участие женщин в развитии, самодетельность молодежи и коммуникационная деятельность в интересах развития.

54. От системы Организации Объединенных Наций ожидают значительного облегчения доступа к практическому опыту решения проблем, связанных с мрачным явлением укоренившейся массовой бедности в тех местах, где такой опыт накоплен явно в наибольшем количестве, - в самих развивающихся странах.

#### IV. УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОТЕНЦИАЛОВ

55. Для деятельности в области технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций всегда была характерна практика предоставления помощи в укреплении национальных потенциалов, и группы по обзору обнаружили новые факты, подтверждающие это важнейшее достижение.

56. В пункте 8 своей резолюции 42/196 Генеральная Ассамблея подчеркнула роль оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в оказании помощи по укреплению национальных потенциалов с целью улучшения разработки процессов развития в странах и управления ими, а также координации внешней помощи им. В странах, которые посетили группы по обзору, имеющиеся результаты такой работы оказались весьма различными: одни страны располагают сложившимися потенциалами, а в других эти потенциалы являются еще слабыми. Тем не менее важно отметить, что, даже если страна в настоящее время располагает весьма современным потенциалом для разработки и управления процессами своего национального развития и координации международного сотрудничества, правительство продолжает признавать значительную ценность партнерства и сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций при выборе вариантов в области разработки и стратегии подходов к конкретным многосекторальным потребностям. Очевидно также, что нерешенные проблемы, которые являются общими для всех развивающихся стран, связаны с качеством и эффективностью помощи системы Организации Объединенных Наций в создании потенциалов.

57. То, что эта деятельность повсеместно является несовершенной, признано, видимо, еще в недостаточной степени. Нелегко правильно и вовремя применять имеющийся опыт и оборудование, быть на уровне требований, существующих даже в благополучных странах. Когда трудности, присущие такой работе, приобретают международный

характер, а исполнительные учреждения системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с бесконечным потоком требований, исходящих от почти 150 стран и территорий, нуждающихся в консультативной помощи и услугах в области подготовки кадров, специфических для каждой страны, когда работать приходится в условиях уплотненного графика исполнения проектов, тот факт, что в области создания потенциала нарастают проблемы, неудивителен тот факт, что в создании потенциала нарастают проблемы. Однако обзоры выявили, что в отношении многих давно известных проблем не предпринимается достаточно эффективных действий.

58. Однако многие проблемы на уровне проектов являются следствием более серьезных погрешностей на предпроектных стадиях программирования и предпосылок такого программирования при анализе и разработке стратегии, политики и процедур, а также при определении мер по координации и потенциала и организационных структур системы Организации Объединенных Наций в стране. В настоящем докладе прежде всего будут рассматриваться проблемы укрепления и использования национальных и коллективных потенциалов, что позволит перейти к проблемам предпроектных уровней. Проявляя дальновидность, важно рассматривать существующие на уровне проекта проблемы в контексте их решения на национальном ("правительственном") уровне.

#### А. Осуществление проектов на национальном уровне

59. Правительства всех стран, в которых побывали группы, выразили пожелание осуществлять проекты более самостоятельно либо в рамках неправительственных или полуправительственных национальных организаций. В этой связи, однако, возникают различные трудности, причем все они связаны тем или иным образом с давно установившейся практикой использования внешнего исполняющего учреждения, а также с отсутствием программного подхода, с недостаточной децентрализацией на уровне страны и с другими барьерами, существующими в правилах и процедурах системы Организации Объединенных Наций. Нельзя делать скоропалительные выводы, если правительство заявляет о том, что оно не может более активно участвовать в осуществлении проекта на национальном уровне в связи с отсутствием соответствующего потенциала. Все причины являются важными, все они различны и требуют различной реакции со стороны системы Организации Объединенных Наций. Рассмотрим вкратце три таких сценария.

60. Представляется, что в наименее и в менее развитых странах существуют "абсолютные" ограничения в отношении уже задействованного потенциала для осуществления проектов на национальном уровне, однако это не означает, что правительство не хотело бы их расширить. Существует поистине всеобщее убеждение в том, что осуществление на национальном уровне является решающим фактором формирования национального потенциала и достижения самообеспеченности. ("Работа - это учеба", - эта фраза встречается в записках всех групп по обзору в отношении этой проблемы). Такие правительства лишь утверждают, что они проявляют реализм, не принимая на себя все бремя работы, традиционно выполнявшейся исполняющим учреждением системы Организации Объединенных Наций. В обзорах указывается на очевидную необходимость использовать в таких случаях новые формы сотрудничества, в отношении которых уже ведется межучрежденческое обсуждение, причем использование этих форм должно обеспечить учреждению системы Организации Объединенных Наций возможность оказывать содействие правительству в отношении любых требований, которые оно само, а также персонал Организации Объединенных Наций, находящийся в данной стране, не могут выполнить в рамках проектов, осуществляемых на национальном уровне. Эти требования будут отличаться друг от друга в зависимости от конкретного проекта, однако существуют серьезные свидетельства того, что новая общая схема

будет предусматривать потребность в помощи учреждений при предоставлении информации об источниках опыта, подготовке кадров и оборудовании (исключая его поставку), а также о периодических технических консультациях.

61. Ни правительства наименее развитых либо менее развитых стран, ни находящиеся в них сотрудники Организации Объединенных Наций не выразили сомнения относительно ответов на такие вопросы, как: "А сможете ли вы реально обеспечить снабжение?" и "А не займет ли такое осуществление на национальном уровне гораздо больше времени?". Они указывают на то, что существующие задержки в снабжении, допускаемые различными исполнительными учреждениями, выглядят весьма неприглядно на фоне тех темпов снабжения, которые обеспечиваются на уровне страны, если на этом уровне имеется исходная информация, право на утверждение и соответствующие ресурсы для организационно-технической поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Существует также уверенность в том, что можно достичь более эффективного обеспечения страны людскими ресурсами (часто с набором персонала на местах) и оборудованием. В отношении подобных вопросов ощущается некоторое недовольство с учетом того, что, даже если осуществление проектов на национальном уровне подчас действительно занимает больше времени, более значительная выгода от укрепления потенциалов компенсирует эти потери. Говоря о традиционном представлении, согласно которому понятие "наименее развитые страны" подразумевает осуществление проекта учреждением Организации Объединенных Наций, один сотрудник задал вопрос: "Не пора ли вам прекратить снимать с нас ответственность?".

62. Органы управления должны ясно сознавать значение того факта, что в переходный период службы в странах могут также испытывать потребность во временном доукомплектовании персонала с целью обеспечения организационно-технической поддержки со стороны учреждения Организации Объединенных Наций на уровне страны. Наилучшим решением в этом случае является, очевидно, привлечение национальных кадров на временной основе с целью их подготовки. В этой связи, если упростится процесс представления документации по проектам и бюджетных правил для обеспечения подготовки кадров в целях управления проектами, а не только для набора сотрудников, обладающих конкретной технической подготовкой, необходимой для участия в разработке проекта, то может быть ускорен и процесс формирования потенциала, необходимого для осуществления проектов на национальном уровне.

63. Второй сценарий связан с возрастающим числом тех развивающихся стран, которые располагают потенциалом для осуществления проектов на национальном уровне, но этот потенциал не находится в распоряжении правительств. Следует ожидать, что либо в связи со структурной перестройкой, либо по причине естественной передачи обязанностей, первоначально принятых на себя государством, может расти число необходимых для осуществления проекта квалифицированных специалистов, не находящихся на государственной службе. Группы по обзору обнаружили, что существует недовольство теми правилами системы Организации Объединенных Наций в отношении персонала, привлекаемого для осуществления проектов на национальном уровне, которые затрудняют организацию такого осуществления проектов на национальном уровне.

64. Третий сценарий - когда правительство считает, что оно не может увеличить меру своего участия в осуществлении проекта, поскольку, по его мнению, нерационально вовлекать персонал в сложную процедуру соблюдения существующих в рамках системы Организации Объединенных Наций правил, регулирующих такое осуществление. В одной из стран в то время, когда там находилась группа по обзору, правительство фактически приняло такое решение. Один служащий заявил: "Утечка наших людских

ресурсов, обусловленная не потребностями развития, а запросами бюрократии Организации Объединенных Наций, побуждает нас предпочесть такой вариант, при котором Организация Объединенных Наций сама будет вынуждена преодолевать ею же созданные трудности". Это действительно суровая оценка. Таков последний барьер, препятствующий расширению практики национального осуществления проектов.

#### В. Разработка проекта

65. Если при разработке проекта формирования потенциала были допущены ошибки, то воздействие этих ошибок на все остальные звенья проекта будет носить характер цепной реакции. Случаи таких ошибок при разработке еще не изжиты, причем они уже сводятся к известным типам: "скороспелые" проекты, скопированные в своей значительной части с других проектов в других странах, и недостаточно продуманные проекты, поскольку, как заметил один специалист в области образования: "Нам слишком часто приходится принимать решения, не основывающиеся на соответствующих фактах".

66. Этот недостаток может принимать одну или несколько форм (это ни в коем случае не ограничивается проектами, поддерживаемыми Организацией Объединенных Наций). Иногда разрабатывается проект, который предусматривает создание новой организации и который либо основывается на недостаточно полном анализе необходимых возможностей, либо возникает на гребне одной из тех бесконечных волн мотивированного лишь внешними факторами энтузиазма, которые захлестывают развивающиеся страны. Правительствам и системе Организации Объединенных Наций рано или поздно приходится отвечать на вопрос о том, что делать с новой организацией, нежизнеспособность которой начинает проявляться на фоне отсутствия как потребности в ней, так и ее поддержки. В других случаях возникала необходимость укрепления существующей организации, однако не было обеспечено должное прогнозирование в отношении ее жизненно важных связей, обеспечивающих использование находящихся в его распоряжении квалифицированных кадров и служб. Поскольку эти ошибки обычно являются, в свою очередь, следствием неадекватного анализа и программирования на стадии, предваряющей разработку проекта, обсуждение их содержится ниже в данном докладе в разделе под соответствующим заголовком. Другой отмеченный недостаток заключался в том, что миссии по разработке проектов были столь кратковременными, что проект, поступающий в конечном итоге из Центральных учреждений, а не разработанный должным образом в стране, носил вследствие этого поверхностный характер. Некоторым группам было указано на то, что за этой и многими другими проблемами скрывается проблема фундаментального характера, состоящая в тенденции как учреждений системы Организации Объединенных Наций, так и двусторонних доноров к "проектированию", а также к периодическому отрыву проектов от их естественного контекста и системы реалий.

#### С. Сроки осуществления проектов

67. Были приведены многочисленные примеры того, как устанавливались совершенно нереальные сроки завершения проектов. Этому действительно нет никакого надлежащего объяснения, если учесть трудный многолетний опыт, свидетельствующий о том, что формирование потенциала действительно требует много времени, если мы хотим, чтобы оно прошло успешно и стало необратимым. Существует много причин такого положения. Со стороны организации-донора или любого должностного лица в правительстве, если он стремится сохранить ассигнования Организации Объединенных Наций, может возникнуть подозрение, что исполнительное учреждение или действующий в своих интересах

консультант, вероятно, "старается побольше заработать". Группы также сообщили о существовании предположений о том, что учреждения иногда предлагали укороченный график для того, чтобы бюджет по проекту по-прежнему оставался в распоряжении местных властей и находился вне сферы компетенции штаб-квартир учреждений (один из примеров результата неадекватной децентрализации). Эти обвинения в адрес учреждений, как и многие другие обвинения, выдвигаемые против них, могут быть преувеличены, но достаточно лишь нескольких правдоподобных примеров для того, чтобы посеять сомнение. Все накопленные данные, полученные не только на основе обзоров, но из многих других докладов и оценок, указывают на то, что контролерам по программам следует сформулировать основной вопрос в обратном порядке: вместо вопроса о том, не является ли график проектов слишком растянутым, необходимо задать вопрос о том, достаточно ли он реалистичен, для того чтобы добиться намеченного результата.

#### D. Критерии определения времени начала осуществления проекта

68. Еще один пример давно существующей "проблемы проектов на местах", реальные причины которой могут находиться в другой области, касается фактического определения времени начала осуществления проекта. Не только должностные лица в правительстве, но и сотрудники системы Организации Объединенных Наций в данной стране убеждали в том, что бессмысленно, а зачастую и чрезвычайно непродуктивно слепо следовать графику и начинать осуществление проекта в то время, когда национальные элементы (здания, национальные кадры и т.д.) еще явно не готовы. Возможно, по-прежнему будет желательно предусматривать раннее обеспечение готовности этих элементов для того, чтобы побудить косвенно вовлеченные в данную сферу компетентные органы задействовать их. Однако, если эти элементы явно запаздывают, начало осуществления проекта только потому, что такие сроки указаны в документе (или из боязни критики со стороны штаб-квартир учреждений по поводу "обеспечения"), обычно приводит в большей степени к путанице, чем к развитию. Мнимые задержки в обеспечении национальных элементов довольно часто происходят потому, что само одобрение проекта со стороны географически отдаленной Организации Объединенных Наций занимает так много времени, что изначальные национальные средства расходуются на другие нужды; или же в результате стремления к осуществлению проектов как таковых, без тщательного анализа ситуации и программного подхода, оказывается, что обязательства о выделении этих средств сами по себе никогда не были реалистичными.

#### E. Качество и своевременная подготовка специалистов

69. Имеется еще слишком много случаев, когда квалификация персонала для международного проекта считалась недостаточной или не соответствующей задаче с точки зрения фактически необходимой квалификации или отношения и подходов. В конце 80-х годов недопустимы замечания, аналогичные тому, что "Организация Объединенных Наций должна давать инструкции своим людям работать, а не просто давать "советы", либо тому, что слишком часто какой-либо международный специалист, по-видимому, в большей степени стремится к "формированию своей собственной карьеры, а не к осуществлению проекта"; однако группы по обзору слышат такие замечания. Эти настроения не ограничиваются проектами, поддерживаемыми системой ООН, и они особенно неуместны в случае этих проектов, как и любое проявление "высокомерия" со стороны специалиста Организации Объединенных Наций, принимающего участие в осуществлении международного проекта. По-прежнему отмечаются случаи напряженных отношений в тех местах, где персонал, набранный для осуществления проекта на

национальной основе, не обеспечивается такими же элементарными средствами для выполнения своей работы, а также тогда, когда существуют различия в условиях жизни.

70. Группы по обзору были также всесторонне проинформированы о том, что система Организации Объединенных Наций в настоящее время до такой степени неконкурентоспособна в финансовом отношении, что оптимальный набор персонала на международной основе часто затруднен и окончательный найм в любом случае серьезно задерживается. Наиболее высококвалифицированные кандидаты стремятся добиться пересмотра условий вознаграждения, но, в конечном счете, отвергают предложения, а это вынуждает прибегать к дальнейшему длительному рассмотрению кандидатур специалистов, которые в списке претендентов значатся, как специалисты более низкого класса, либо рассматривать кандидатуры специалистов с еще более низкой квалификацией. Это обстоятельство может также объяснить природу еще одного распространенного критического замечания, суть которого сводится к тому, что правительство слишком часто принимает лишь одного из кандидатов и что послужные списки не являются достаточным основанием для определения квалификации кандидата, подобранного на международной основе. Критике также подвергается и тот факт, что характеристики предыдущей деятельности кандидата в области осуществления проектов не предоставляются. Была отмечена целесообразность ассигнования средств для организации настоящих собеседований по крайней мере в тех случаях, когда речь идет о крупных проектах.

#### Г. Альтернативные источники международных сотрудников по проектам

71. Сам процесс развития и более глубокое понимание его требуют все большей и большей изобретательности и гибкости в отношении источников необходимых специальных знаний по проектам, в том числе имеющихся в рамках ТСРС. Настоятельно необходимо предпринять более активные усилия по выявлению международных специалистов, которых можно привлекать не всегда, а периодически, когда они не заняты в соответствующих учреждениях, или по линии типовых соглашений о технической помощи ПРООН. Был также проявлен значительный интерес к программе ПРООН ТОКТЕН (передача знаний гражданами-экспатриантами) по привлечению из промышленно развитых стран высококвалифицированных национальных специалистов в целях предоставления услуг по проектам, особенно в условиях нарастания такого явления, как эмиграция и "утечка умов", которое в настоящее время усугубляется структурной перестройкой.

72. Один государственный чиновник, имеющий опыт работы в системе Организации Объединенных Наций, призвал уделять значительно больше внимания не тому, что, по его мнению, является имманентно "присущей системе тенденцией к ориентации на отдельных специалистов", а многочисленным международным профессиональным ассоциациям, которые в настоящее время проводят собственные исследования и осуществляют обмен практическим опытом и зачастую могут располагать значительно более обширным соответствующим опытом и знаниями, которые можно было бы периодически использовать при осуществлении проектов (что является развитием "объединения усилий" с каким-нибудь одним заграничным учреждением).

73. Постоянные трудности в своевременном привлечении подходящих международных специалистов по проектам вызывают растущее недовольство по поводу того, что считается неоправданными бюрократическими препонами на пути возможного найма имеющихся национальных сотрудников. В некоторых странах группам по обзору сообщалось, что за базовый оклад международного специалиста (т.е. за вычетом таких выплат, как подъемные, оплата отпуска на родину и т.д.) правительство могло бы без

труда найти не менее высококвалифицированного национального специалиста, если бы это допускалось правилами Организации Объединенных Наций. Более того, один из сотрудников Организации Объединенных Наций, занимающийся программами по странам, сказал, что "наибольший урон авторитету и образу учреждений системы Организации Объединенных Наций наносит такое явление, когда правительство соглашается со всеми доводами против осуществления проекта на национальной основе, а учреждение впоследствии с большими задержками направляет недостаточно квалифицированных специалистов".

#### G. Наем национального персонала

74. Уже, по-видимому, не вызывает сомнения то, что многочисленные предыдущие сообщения о трудностях, связанных с традиционными способами подбора подходящих национальных сотрудников по проектам, не были рассмотрены достаточно внимательно. В частности, как представляется, следует более широко рассмотреть два традиционных предположения.

75. Первое из них заключается в том, что такой персонал по проектам должен набираться из числа государственных служащих. Во многих случаях это либо невозможно в силу общей неразвитости потенциала менее развитых стран, либо, что касается стран с более высоким уровнем развития, связано с тем, что таких специалистов труднее найти в рамках гражданской службы, нежели вне ее. Более решительное отношение к поиску сотрудников по проектам внегосударственных служб и более гибкие правила и процедуры, дающие возможность осуществлять набор таких сотрудников из неправительственных источников, могли бы уменьшить масштабы столь распространенной причины неадекватного обеспечения проектов персоналом. Существует также настоятельная необходимость в том, чтобы Организация Объединенных Наций выявила правительства, положительно настроенные в отношении предложений о сотрудничестве Организации с национальными профессиональными и коммерческими ассоциациями, которые являются как альтернативными источниками опыта, так и незаменимыми консультантами по вопросу о способах включения результатов осуществления проектов в местную хозяйственную деятельность.

76. Второе широко распространенное среди составителей проектов в системе Организации Объединенных Наций предположение заключается в том, что носителями специальных знаний на весь срок осуществления проекта должны быть граждане данной страны. Иногда это в самом деле желательно, но, если в результате надлежащего изучения выясняется, что это просто невозможно, настаивать на этом, тем самым лишая проект даже временной высококвалифицированной профессиональной поддержки, практически нет смысла. В одной из стран для осуществления семи проектов (четырех - при поддержке системы Организации Объединенных Наций и трех - на двусторонней основе требовалось задействовать на постоянной основе специалистов по гидрологии, которых в этой стране попросту не хватало и в которых во всяком случае не было постоянной необходимости. Специалист этой страны по водным ресурсам с сожалением отметил, что более тщательный анализ ситуации и программный подход позволили бы использовать имеющихся в стране специалистов по гидрологии в рамках этих семи проектов, а также добиться большей согласованности и в других отношениях.

77. Еще один вывод, сделанный в ходе обзоров, касается неадекватности механизма "слежения" на национальном уровне или в рамках системы Организации Объединенных Наций за уже имеющимися специалистами, особенно в странах со все еще неразвитым потенциалом. Такое положение дел особенно парадоксально в тех случаях, когда для



осуществления новых проектов при поддержке системы Организации Объединенных Наций невозможно найти необходимых национальных специалистов, хотя требуемый опыт уже приобретен в результате участия в осуществленных ранее проектах, граждан данной страны, чье местонахождение в настоящее время неизвестно. Разумеется, трудно "проследить" за отдельными специалистами, которые либо не приходят на государственную службу, либо уходят с нее, однако на фоне острой нехватки людских ресурсов это настолько необходимо, что создание и поддержание банков данных, содержащих информацию как о потребностях в специалистах, так и об их наличии, должно, безусловно, быть задачей системы и национальных оценок потребностей в области технического сотрудничества.

#### Н. Профессиональная подготовка

78. Группами по обзору была отмечена серьезная озабоченность правительств и сотрудников системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами программ по странам, в связи с тем, что подготовка кадров в области деятельности по укреплению потенциала должна быть в большей степени направлена на удовлетворение выявленных потребностей в повышении квалификации. Требуется более индивидуальный подход при выборе наиболее подходящих подготовительных курсов в других странах, возможно, более чем в одном зарубежном учреждении, или более комплексная подготовка на официальных подготовительных курсах, предусматривающая стажировки и ознакомительные посещения соответствующих учреждений. Это в свою очередь означает перенос центра тяжести в процессе принятия решений с уровня штаб-квартиры на национальный уровень.

79. Эта проблема не ограничивается подготовкой кадров в области новейших технологий или в странах с мощным производственным потенциалом. В самом деле, необходимость обеспечения наиболее целенаправленной подготовки национальных кадров имеет наибольшую значимость там, где каждый такой специалист представляет собой чрезвычайно важный источник недостающих знаний и опыта. Представляется, что менее крупные учреждения-исполнители в целом лучше справляются с обеспечением такой целенаправленной подготовки, однако в других секторах эти потребности имеют не меньшую значимость.

80. Две другие общеизвестные проблемы, которые, очевидно, еще не рассмотрены должным образом, касаются должностного уровня и пола отбираемых для учебы на подготовительных курсах людей. Традиционно было принято направлять старших сотрудников, однако во многих случаях именно их старшинство позволяет им переходить из занимающихся осуществлением проектов учреждений на более высокую должность (либо находить работу в другом месте). Группы по обзору сообщают о просьбах уделять больше внимания подготовке перспективных младших сотрудников. Кроме того, в большинстве стран по-прежнему отмечается недостаточное внимание к кандидатурам женщин, которые могут также занимать более низкие должности и для которых повышение квалификации может иметь особое значение с точки зрения улучшения положения.

81. Отмечается также ярко выраженное стремление к расширению подготовки внутри страны, опять же без учета уровня национального потенциала. Представители государственных органов власти указывали на то, что подготовка внутри страны позволяет охватить большее число сотрудников при тех же материальных затратах и может быть в большей степени ориентирована на культурные традиции. Подготовка внутри страны может также разрешить часто возникающую проблему, заключающуюся в том, что специалисту требуется полномасштабное повышение квалификации, тогда как

руководителю или управляющему необходима по крайней мере общая ориентация в данной области знаний, которую он весьма редко может получить в рамках традиционных программ стажировок в ходе осуществления проектов в других странах.

#### I. Последующая деятельность по окончании осуществления проекта

82. Другая область, которая все еще не получает должного внимания, касается того, что происходит после формального "окончания" осуществления проекта при поддержке системы Организации Объединенных Наций. За исключением тех случаев, когда проект фактически состоит из нескольких этапов, во всех видах международного сотрудничества в целях развития - в равной мере двустороннем и многостороннем в рамках Организации Объединенных Наций - существует укоренившаяся тенденция к тому, чтобы "закрывать дело" по каждому проекту и переключать усилия на новые мероприятия. Однако поддержка после завершения проекта зачастую является жизненно важным "критическим" фактором в укреплении реальных основ самообеспеченности или в обеспечении того, чтобы проектные капиталовложения способствовали реальному росту.

83. В обзорах были отмечены по крайней мере два вида поддержки по завершении проекта, в которых существует насущная необходимость. Первый - это продолжение и сохранение консультативных связей и обмена опытом с зарубежными учреждениями (или отдельными консультантами), которые участвовали в осуществлении проекта, на которые, однако, средства зачастую не выделяются, поскольку традиционно "завершение" проекта означает его "завершение" во всех отношениях. Предположение о том, что правительство может автоматически финансировать любые такие потребности в будущем, редко имеет какие-либо основания. Требующиеся для этих целей средства могут быть незначительными, однако это будет крайне необходимая иностранная валюта, а организации системы Организации Объединенных Наций все еще редко обеспечивают этот вид помощи по завершении проектов.

84. Вторым важнейшим видом помощи по завершении проекта является обеспечение непрерывного притока международной технической информации, которая поступала в национальное учреждение в рамках осуществления проекта. И здесь наблюдается парадокс: благодаря проекту национальное учреждение может подняться на новый уровень, обеспечивающий ему постоянный доступ к знаниям в данной области развития, однако впоследствии это учреждение и его сотрудники неожиданно оказываются в стороне от потока такой информации, поскольку "осуществление проекта завершено". Факторы, определяющие потребности в продолжении такого информационного обеспечения, могут быть самыми различными, начиная от неспособности национальных сотрудников, получивших подготовку в ходе проектов, продолжать совершенствовать свои знания на международных встречах и кончая всем комплексом вопросов электронного доступа к глобальным информационным сетям, который сегодня возможен, но маловероятен в отсутствие соответствующего обеспечения.

#### J. Доступ к потенциалу системы Организации Объединенных Наций

85. Необходимо также еще очень многое сделать в области информирования национальных учреждений, занимающихся вопросами развития, о банках данных, проводимых в исследовательских работах, а также о совершенствуемых в настоящее время информационных системах, существующих в рамках системы Организации Объединенных Наций и содержащих данные об опыте в области развития. Это, несомненно, является одной из форм оперативного сотрудничества в целях развития и зачастую может обеспечить более программный подход за счет более качественной

подготовки национальных сотрудников в вопросах данной проблемы развития. Даже национальные руководители проектов, осуществляемых учреждениями Организации Объединенных Наций, могут вообще не иметь представления о деятельности штаб-квартиры данного учреждения: одна группа по обзору при встрече с 28 такими национальными руководителями обнаружила, что лишь 4 из них посетили штаб-квартиру (причем один из них за свой счет). Сотрудники Организации Объединенных Наций, занимающиеся программами по странам, в настоящее время сталкиваются с серьезными трудностями даже в том, что касается передачи соответствующим людям той документации по этому потенциалу, которую они получают от организаций системы Организации Объединенных Наций. По-прежнему сохраняются проблемы направления подобной документации не на тех языках. Серьезного внимания требует весь комплекс вопросов обеспечения доступности для пользователя весьма значительного потенциала системы в этой области и помощи штаб-квартиры сотрудникам, занимающимся программами по странам, с целью дать им возможность определять наиболее эффективные средства доступа для национальных учреждений. Это еще одно свидетельство того, насколько система, как и остальная часть международных организаций, занимающихся вопросами развития, подчинена "проектам" и руководствуется ими.

#### К. Эрозия потенциалов

86. Наряду с весьма позитивными достижениями и застарелыми проблемами в области формирования потенциалов существует новое и вызывающее глубокое беспокойство явление - разрушение национальных потенциалов, на создание которых ушли многие годы упорного и напряженного труда, в результате поистине губительного воздействия структурной перестройки в 80-е годы. Численность гражданской службы Ямайки, например, была сокращена более чем на 30 процентов. Общеизвестно, что штат государственных рабочих и служащих в развивающихся странах мог действительно увеличиться (в силу самых различных обстоятельств, но ни в коем случае не только по столь расхожей причине, как "неэффективное управление"), однако программы структурной перестройки требовали такой срочности, которая делает стратегические сокращения невозможными. Слишком во многих случаях наиболее значительному сокращению подверглись наименее защищенные "первые ряды" работников просвещения, здравоохранения, образования и социального обеспечения, что имело разрушительные последствия как для производственной, так и для социальной сферы. Правительства всех стран, где осуществлены такие резкие сокращения, сталкиваются с совершенно новыми проблемами. Помимо этого, конечно, есть находящиеся в столь бедственном положении страны, как, например, Уганда, гражданская служба которой была буквально уничтожена в результате гражданской войны и изгнаний.

87. Эти трудности, по-видимому, можно кратко обобщить. Как реорганизовать гражданские службы таким образом, чтобы использовать те возможности, которые имеются в кризисной ситуации? Как определить, какой потенциал не обязательно воссоздавать непосредственно в рамках правительственных учреждений, но необходимо воссоздать или укрепить в других учреждениях? Дает ли кризисное положение в гражданской службе возможность децентрализации власти и большей ее передачи на уровень провинций и областей? Можно ли выгодно использовать то совпадение, что эти сокращения имели место именно тогда, когда внедрение информатики становится для развивающихся стран экономически осуществимым, позволяя добиться реального снижения уровня кадровых потребностей в будущем? Суть всех этих вопросов заключается в следующем: как реорганизовать нужные службы при таких уровнях зарплаты, которые одновременно и экономически возможны и достаточно привлекательны для того, чтобы преодолеть тот серьезный ущерб, который был нанесен замораживанием (и обесценением) зарплаты самому представлению о государственной службе как о реальной карьере?

88. Даже в развитых странах пока не накоплен опыт относительно этого явления, поскольку сокращения в гражданских службах, имевшие место в этих странах, обычно осуществлялись в рамках более упорядоченных, поэтапных процессов преобразований. Приведенное выше краткое резюме указывает на необычайное разнообразие факторов, которые теперь должны приниматься во внимание очень многими правительствами развивающихся стран. Особые надежды в плане беспристрастных и безусловных советов и анализа стратегических вариантов они возлагают на систему Организации Объединенных Наций. Представляется, что, используя сильные междисциплинарные целевые группы, состоящие из наиболее компетентных специалистов из всех стран мира, система должна направить особые усилия на разработку комплекса инструментов анализа и планирования для решения этих сложных задач и создание высококвалифицированных консультативных групп в целях содействия решению этой в высшей степени парадоксальной новой задачи укрепления потенциалов.

#### L. Выводы

89. Как было подчеркнуто во введении к данному докладу, то внимание, которое уделено в нем существующим проблемам, не должно подводить читателя к выводу о том, что в работе системы Организации Объединенных Наций на уровне стран нет никаких позитивных моментов. Группы по обзору установили многочисленные свидетельства такой деятельности по проектам, которая подкрепляет доверие к системе, выраженное государственными служащими старшего звена во всех странах. Проблемы, рассмотренные в этом докладе, ни в коем случае не являются присущими исключительно системе Организации Объединенных Наций. Само собой разумеется, что сотрудничество также требует искренней приверженности и большого желания со стороны всех национальных его участников. Существует, однако, широко распространенное убеждение в том, что система Организации Объединенных Наций может действовать более эффективно, чем она или другие учреждения действуют сейчас, именно потому, что она представляет собой систему "Объединенных Наций".

90. Те многочисленные трудности в области политики и процедуры, которые встречаются в ходе операций по проектам, будут рассмотрены в специальном разделе данного доклада. Общий вывод, однако, заключается в том, что само понимание и построение "проекта" требуют конструктивного и новаторского пересмотра, с тем чтобы открыть новые возможности деятельности и не только разрешить, но и реально обеспечить использование тех многочисленных возможностей, которые существуют в настоящее время, но которые в прошлом оставались без внимания или были запрещены.

91. Первая посылка к пониманию такого обновления заключается, безусловно, в том, что развитие представляет собой процесс, реальные параметры которого зачастую искусственно ограничиваются "проектированием" по ряду узконаправленных видов материальных затрат, определенных в документе, и "прекращением" в соответствии с неумолимым графиком. Это процесс, который должен быть направлен на удовлетворение тщательно проанализированного комплекса потребностей с использованием ресурсов, которые в значительной степени должны быть эндогенными (соответствие между ними должно определяться внутри страны): процесс, который должен вписываться в более широкие и уже проанализированные рамки экономического и социального развития. Инструментами обеспечения такого процесса являются план и программа, на основе которых впоследствии могут разрабатываться комплексы взаимосвязанных мероприятий,

/...

которые можно назвать проектами. Сами по себе проекты слишком часто носят искусственный, по существу чуждый характер, и поэтому теряют свою движущую силу, когда иссякают их внешние источники.

92. Второй концептуальный подход заключается, очевидно, в том, чтобы кардинально пересмотреть вопрос об "осуществлении" и о роли потенциалов развивающихся стран. Это предполагает следующие основные посылки:

- a) в каждом случае должно обосновываться не осуществление на национальном уровне, а осуществление внешним учреждением;
- b) именно использование потенциалов развивающихся стран укрепляет их;
- c) система Организации Объединенных Наций должна принять изобретательные, гибкие и децентрализованные меры по завершению перехода к осуществлению на национальном уровне;
- d) в результате таких изменений лучшие качества учреждений Организации Объединенных Наций, традиционно выполнявших роль учреждений-исполнителей, могут быть укреплены и высвобождены для предоставления новых услуг.

## V. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОЛЛЕКТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА

### A. Техническое сотрудничество между развивающимися странами

93. Группы по обзору проявили повышенный интерес к техническому сотрудничеству между развивающимися странами (ТСРС), однако в той или иной степени были разочарованы тем объемом помощи, которую оказывает система Организации Объединенных Наций в его осуществлении. В распоряжении групп находились копии опубликованного незадолго до этого доклада Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества для трехгодичного обзора политики. Хотя опрашиваемые еще не были с ним знакомы, их мнения о ТСРС практически полностью совпадали с прозвучавшей в докладе оценкой проблем, с которыми продолжает сталкиваться система при оказании помощи развивающимся странам в использовании их коллективных возможностей. В этой связи нет необходимости подробно останавливаться на этих выводах.

94. Что касается тех отраслей, где технический прогресс развивается стремительно и использование новых возможностей все более и более усложняется, то руководители выразили желание как можно скорее узнать, какие другие развивающиеся страны уже, возможно, начали или даже завершили оценку важнейших параметров или адаптацию к условиям и нуждам развивающихся стран. В некоторых случаях учреждения, уже обладающие успешно внедренной технологией, с большим интересом отнеслись к возможности поделиться накопленным опытом работы, либо из солидарности, либо имея в виду коммерческие выгоды в будущем. Диапазон интересов среди посещаемых стран был обширным: от электроники и информатики до биотехнологии семенных и клубневых культур, причем речь шла как об исследованиях и разработках, так и об обмене коммерческим опытом.

95. Как никогда ранее обострившаяся борьба с хронической нищетой в сельских районах также способствует повышению интереса к ТСРС. Новое поколение специалистов, занимающихся планированием и исследованиями в области развития, естественно, задается вопросом, есть ли у других развивающихся стран более успешный опыт борьбы с этой не поддающейся решению проблемой, которую они унаследовали. Некоторые группы были информированы о глубоком интересе, проявляемом к изучению опыта решения проблем в конкретных областях, связанных с таким общим явлением, как абсолютная нищета; к таким областям относятся мобилизация общиной своих усилий на решение проблем развития, приносящие доход виды деятельности в сельской местности, не связанные с сельским хозяйством, расширение возможностей женщин в сельских районах и разумное использование энергии молодежи, в том числе той, которая мигрирует в города.

96. Большинство стран либо уже осуществляют двусторонние обмены в рамках ТСРС, либо предпринимают попытки в этом направлении; некоторые страны через региональные и субрегиональные механизмы осуществляют многосторонние обмены. Однако постоянно отмечалась та или иная степень неудовлетворенности деятельностью системы Организации Объединенных Наций по причинам, изложенным в докладе Генерального директора. Созданная системой Организации Объединенных Наций глобальная сеть должна обеспечить развивающимся странам более свободный доступ к информации об опыте друг друга в области развития в целом и предоставить надлежащую возможность использовать потенциалы других развивающихся стран в конкретных проектах.

97. Было признано, что отделения на уровне стран и персонал системы Организации Объединенных Наций приветствуют концепцию ТСРС, однако сами не могут оказать достаточную помощь как по проектам, так и в отношении общего доступа к накопленному на местах опыту. Что касается проектов, то налицо были все известные технические проблемы: сложность процедур для различных форм ТСРС, по-прежнему преобладающая "ориентация" разработчиков проектов на капиталовложения из промышленно развитых стран, стремление быстро завершить разработку проектов и приступить к их осуществлению, что не оставляет времени для исследования возможностей ТСРС на уровне страны. Однако, помимо всего этого, для обоих потенциальных направлений ТСРС вновь и вновь проявлялась ключевая проблема отсутствия надлежащей информации.

98. Таким был основной вывод доклада Генерального директора о ТСРС. Достаточно сказать, что для национальных учреждений и персонала системы Организации Объединенных Наций, работающего на уровне стран, важно иметь эффективный доступ к информации о характере источников потенциала развития в других развивающихся странах и о том, как они функционировали ранее, а не просто данные об их существовании, их название и координаты.

99. Помимо проектов непрерывное предоставление информации оценочного характера об опыте в области развития во всем мире (что, вполне вероятно, будет содействовать совершенствованию их структуры и рациональному использованию вкладываемых в эти проекты средств) должно рассматриваться в качестве составной части услуг, предоставляемых системой развития Организации Объединенных Наций на основе сотрудничества. Мысль о том, что именно Организация Объединенных Наций должна выполнять уникальную функцию мирового "коммутатора" в предоставлении такой информации, высказывалась во многих частях мира.

## В. Закупки

100. В отношении закупок группы по обзору также нашли подтверждение данных, содержащихся в недавнем исследовании, подготовленном для трехгодичного обзора политики. Налицо постоянное недовольство тем, что система Организации Объединенных Наций не обеспечивает более легкого доступа к всеобъемлющей информации об оборудовании, которое, возможно, имеется в других развивающихся странах. Без такой информации не преодолеть барьеров, порожденных существующими отношениями. В этом, равно как и в обеспечении более широкой информации о ТСРС, Экспериментальная система технической помощи (ЭСТП) может сыграть ключевую роль.

101. Не менее важно, чтобы система обеспечила более широкие возможности для снабжения на местном уровне. Можно добиться большего в создании мощностей на местах для крупносерийного производства оборудования и обеспечения поставок, необходимых, например, в сфере здравоохранения и образования.

102. Совершенно очевидно, что если информация является одним из важнейших требований для более широкого использования развивающимися странами их коллективных и местных возможностей, то для полного использования возможностей необходимы децентрализация и решение проблем на национальном уровне.

## VI. ПРОГРАММИРОВАНИЕ

### А. "Организационная основа"

103. Обзоры проходили в момент некоторого застоя в эволюции процесса программирования оперативной деятельности со стороны системы Организации Объединенных Наций. Последней крупной попыткой Генеральной Ассамблеи (в резолюции 32/197) сделать такое программирование более согласованным - призыв к использованию программ ПРООН по странам в качестве "организационной основы" для всей оперативной деятельности, осуществляемой системой в той или иной стране, - ожидаемых результатов не дала. В пункте 15 своей резолюции 42/196 Генеральная Ассамблея просила Генерального директора в консультации с Администратором ПРООН оценить факторы, препятствующие применению этой формулы, и представить в 1989 году доклад о "более широком и более эффективном процессе".

104. Обзоры лишь подтверждают несостоятельность предложения об "организационной основе". Причины этого, выявленные в посещаемых странах, представляют собой сочетание причин, обнаруженных в ходе тематических исследований 1987 года (см. A/42/326/Add.1-E/1987/82/Add.1, приложение (доклад Янссона), пункты 21-22), и причин, приведенных г-ном Махаджаном в своем докладе о программировании, который был распространен в качестве технического документа 5. Нет необходимости их здесь повторять: можно, пожалуй, только отметить своеобразный эффект "рикошета" во всем этом деле. Специализированные учреждения, будучи не в состоянии должным образом распорядиться средствами регулярного бюджета для поддержания потенциала по оказанию консультативной помощи в программировании, были тем более не в состоянии оказать такую помощь ПРООН для проводимого ею программирования на уровне стран, что тем более уменьшало возможность охвата таким программированием проводимой ими самими деятельности на уровне стран. Опасения, что бесконечная погоня за проектами может вызвать давление на процесс программирования по странам со стороны учреждений-

исполнителей, сделали их участие еще менее вероятным. Как уместно отметил г-н Махаджан, в результате возникло "отчуждение" как программирования, так и людей на уровне стран.

105. Важно, однако, подчеркнуть, что существующие в системе Организации Объединенных Наций процедуры программирования, разработанные отдельно и функционирующие на основе отдельных директив, являются более широким препятствием на пути достижения большей согласованности. В ходе проводимых группами обзоров и государственных служащие, и персонал системы Организации Объединенных Наций на местах давали высокую оценку преимуществ более согласованного программирования, однако подчеркивали, что продвижение вперед невозможно без изменений циклов и других процедур, которые могут быть сделаны только на уровне штаб-квартир.

#### В. Опыт Объединенной консультативной группы по вопросам политики

106. Другим нововведением, предпринятым в последние годы, явилось совместное или коллективное программирование под эгидой Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП), куда входят представители ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, МПП, а в последнее время и МФСР. В апреле 1989 года исполнительные главы этой Группы направили совместное письмо представителям своих стран, в котором были выделены основные области, обзор которых можно было бы провести совместно по усмотрению каждой страны. К группам, проводившим обзор, обратились с просьбой встретиться с членами ОКГП на местах и оценить местный опыт в подходе нескольких финансирующих организаций к более согласованному программированию в рамках системы.

107. Естественно, группы по обзору не успели обстоятельно изучить письмо до встречи с членами Группы на местах. В некоторых странах уже были проведены совещания по этому письму и предприняты первые шаги, с тем чтобы либо выделить ряд основных вопросов на повестке дня ОКГП (например, окружающая среда, роль женщин в развитии), либо поручить это рабочей группе.

108. Группы по обзору получили интересную информацию, отражающую отношение на уровне стран к общей "концепции ОКГП". В некотором смысле разговор на эту тему был "лакмусовой бумажкой", выявляющей отношение ко многим важнейшим аспектам, затрагивающим всю систему. Высказанные мнения, среди которых были и нижеследующие, отражают в целом хороший настрой у персонала на уровне стран, несмотря на возникающие, по их мнению, на разных уровнях препятствия, мешающие работать лучше:

а) Успешное осуществление любых непрерывных усилий по совместной реализации программ с учетом всех фондов ОКГП могло бы произойти только в том случае, если бы нужды конкретной страны, пожелания правительства, сроки выделения средств из этих пяти фондов и особая политическая воля преодолеть трудности процедурного характера, включая резкие различия в уровнях местной власти, случайно совпали. Как было отмечено в ходе одного из совещаний, заявления руководителя ОКГП, сделанные из штаб-квартир, приносят мало пользы, если ничего не предпринимается для устранения существующих препятствий.

б) В некоторых странах высказывались опасения, что правительства могут рассматривать ОКГП и ее инициативы как своего рода "группу по оказанию давления". Нелегко также было решить, каким образом подходить к правительствам "с платформы ОКГП", учитывая, что входящие в нее организации имеют различные стандартные каналы связи с правительством.



с) Членам Группы на местах было легче определить совместную работу над проектами двух членов Группы (например, ЮНИСЕФ с МПП или ПРООН с МПП или ЮНФПА с ЮНИСЕФ), однако, как правило, такое сотрудничество осуществлялось и до создания ОКГП, например, как программа ЮНИСЕФ по вопросам просвещения в области школьного питания и программа школьного питания МПП.

д) Инициатива ОКГП, касающаяся социальных последствий структурных изменений, оказалась, однако, весьма полезной для ряда стран. Не было достаточной осведомленности о деятельности рабочих групп на уровне штаб-квартир членов ОКГП (например, по вопросу о роли женщин в развитии).

е) Согласование процедур включено в рабочую повестку дня ОКГП. На уровне стран это было встречено с изрядной долей скептицизма и комментариями типа: "Да, мы поверим, когда увидим это своими глазами". Задавался также вопрос: "К чему такие сложности, если речь идет о согласовании процедур всего лишь пяти элементов системы Организации Объединенных Наций?".

ф) Говоря об обмене информацией, все заинтересованные стороны согласились, что это явилось бы значительным шагом вперед на пути к согласованности. Однако в ходе некоторых совещаний ОКГП настойчиво подчеркивалось, что руководству легко выступать с такими призывами, но "нужно иметь персонал для обработки общей информации до того, как будет принято решение использовать ее или нет для совместного программирования, и если да, то как. А такого персонала у нас нет".

г) Обсуждались также организационные вопросы ОКГП, включая вопрос о совместном использовании помещений и оборудования. В этом направлении предпринимаются некоторые усилия, но, как было замечено одной группе по обзору, "общая крыша здесь не обеспечит единого программирования, если те, кто сидит под крышами штаб-квартир, также не придут к согласию по этому вопросу".

h) Важно также отметить, что выражалось некоторое недоумение по поводу самой структуры Объединенной консультативной группы по вопросам политики. Подчеркивалось, что если Генеральная Ассамблея добивается большей согласованности в рамках всей системы, то единственным верным способом вызвать недовольство на местах среди учреждений, не являющихся членами ОКГП, и тем самым нанести ущерб сотрудничеству "в рамках всей системы" на местах было бы совместное пользование этой "особой группой" информации и проведение совместных совещаний и осуществление деятельности совместно, но отдельно от остальных элементов системы в стране. В ходе другого совещания задавался вопрос, на каких основаниях в ОКГП не была включена ВОЗ, если одним из главных вопросов, которым занимается Группа, является комплекс мер в области здравоохранения/питания, и ФАО, если другим важным вопросом является бедственное положение сельских районов? В одной из стран персонал фонда Организации Объединенных Наций заявил, что такое исключение было сделано намеренно во избежание "давления, которое может оказать учреждение-исполнитель" на попытки совместного программирования на местном уровне.

109. Несмотря на такое довольно смешанное отношение к концепции ОКГП, большая часть персонала готова приветствовать любые признаки того, "что хотя бы часть системы наверху начинает наконец действовать совместно, если здесь нам позволяют делать то же самое". Пожалуй, не менее активно высказывалось мнение в пользу

увеличения числа совместных групп, формируемых на местах, при этом особое внимание обращалось на то, что очень многое зависит от людей, работающих в одно и то же время на местах и представляющих разные части системы.

110. Группы по обзору проводили также встречи со всеми представителями системы Организации Объединенных Наций, находящимися в каждой стране. Сам факт, что одно общесистемное совещание и одно "закрытое" совещание были организованы таким образом, был, пожалуй, симптоматичным и отражал существующее разобщение в рамках оперативной деятельности системы.

### С. Программирование и глобальные цели

111. Группам по обзору было предложено обсудить место, которое должны занимать глобальные цели, планы действий и стратегии, провозглашенные системой Организации Объединенных Наций в рамках постранового программирования. Деликатный характер проблем, связанных с этим аспектом, был достаточно хорошо освещен в ходе обсуждений.

112. Было выражено общее согласие в том, что глобальные темы и цели, принятые Генеральной Ассамблеей и другими форумами системы, сыграли важную роль в повышении осведомленности об этих проблемах и факторах. Однако каждая такая тема приобретает практическое значение лишь в том случае, если ее конкретное применение оказалось результативным в отдельных развивающихся странах и для них. Вопрос об экологическом ущербе является, возможно, основным подходящим примером. В первые годы после состоявшейся в 1972 году в Стокгольме Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде наблюдалось определенное сопротивление, поскольку, как представлялось, этот предмет имел сильный уклон в сторону интересов промышленности. Экологический ущерб с точки зрения обезлесения, воздействия населения на ресурсы топливной древесины и воды и засоление почвы в условиях опасного высокотехнологизированного сельского хозяйства к настоящему времени придавал большую актуальность этой теме.

113. Представляется очевидным, что цели, получающие наиболее быстрое признание как наиболее актуальные для развивающихся стран, представляют собой те цели, важность которых уже хорошо осознана в них. Десятилетие обеспечения питьевой водой и санитарии Организации Объединенных Наций является наиболее ярким примером, а также примером, как правило, успешных совместных усилий, предпринимаемых на страновом уровне в рамках системы Организации Объединенных Наций и другими донорами. Вместе с тем наблюдается значительная осторожность, даже скептицизм, что в связи с тем, что в отношении некоторых из этих тем могут быть сделаны обобщения, сводящиеся к "энтузиазму доноров", который может нарушить приоритеты в области национального развития, или к деятельности из самых лучших побуждений международных миссий, которые не способны сами определить, как эти цели должны достигаться в культурных, социологических, экономических и других условиях данной конкретной страны.

114. Несмотря на то, что многие глобальные цели, такие, как озабоченность в связи с экологическими проблемами, как усилия, направленные на стимулирование развития частного сектора или активизация неправительственных организаций в целях более эффективного осуществления программ, являются важными аспектами политики системы Организации Объединенных Наций, как представляется, часто наблюдаются определенные нарушения в понимании этих приоритетов национальными должностными лицами, как только они принимают форму проектов. Эти проблемы зачастую искусственным образом включаются в программные документы без должного видения перспективы. Они, как

правило, даже наталкиваются на раздражение и противодействие со стороны связанных с национальными программами должностных лиц и никак не вписываются рациональным образом в рамки стратегии в области национального развития. Порядок, при котором такие темы воплощаются в реальный процесс программирования, имеет основополагающее значение, для того чтобы должным образом уделять им внимание, которого они заслуживают.

115. Работающие на страновом уровне сотрудники системы Организации Объединенных Наций осознают свою большую ответственность в качестве согласующего звена в отношении глобальных целей, однако они не ощущают соответствующей поддержки в выполнении этих функций. Они отмечают, что некоторые темы "поступают" к ним в форме инструкций вступить в диалог с правительством относительно их применения, однако на это не выделяется никаких дополнительных ресурсов, способных укрепить доверие. Другие темы не сопровождаются руководящими принципами. "Выдвижение" таких тем, вероятно, вызовет ответную реакцию правительства, что потребует еще больших временных затрат со стороны подразделений, и без того чрезмерно загруженных повседневной работой по проектам и соответствующими указаниями штаб-квартиры.

116. Отмечалось также, что для интеграции этих целей в такое программирование, в отношении чего может быть достигнута договоренность, потребуется ориентация и даже подготовка сотрудников как государственных органов планирования, так и сотрудников системы Организации Объединенных Наций в стране. ЮНИСЕФ выделяет на это ресурсы, однако, как правило, нехватка их является ощутимой. Необходимо нечто большее, чем "информационный семинар". Хотя в результате этого та или иная глобальная тема может быть включена в план национального развития, в странах, обладающих недостаточным потенциалом, ни у правительства, ни у персонала Организации Объединенных Наций на местах может не оказаться достаточных возможностей для проведения анализа положения и разработки стратегии, которые могли бы быть воплощены в устойчивый процесс программирования, интегрированный в национальное развитие.

117. Несмотря на то, что различные организации предпринимают настойчивые усилия для того, чтобы сотрудники их штаб-квартир, отвечающие за программы, "прониклись" этими глобальными темами, большинство сотрудников системы на страновом уровне по-прежнему испытывает трудности в привлечении своих штаб-квартир для оказания помощи в их программировании. Занимающиеся той или иной темой подразделения сами не располагают достаточным персоналом для оказания помощи на страновом уровне. Консультанты со стороны редко получают надлежащий инструктаж по этим темам, часто являясь тем не менее ответственными за разработку проектов, предусматривающих включение соответствующих целей.

118. Неизбежно, что у некоторых лиц в правительстве складывается впечатление в результате такого отсутствия конкретной поддержки от системы в отношении глобальных тем, что эти темы являются "еще одним случаем увода доноров" от некоторых основных проблем, связанных с отношениями между Севером и Югом.

119. Другая отмечавшаяся проблема заключается в том, что возможности, касающиеся глобальных тем, которые существуют в системе - по крайней мере базовая информация и соответствующий опыт их использования, - не доведены до сведения тех в развивающихся странах, которые нуждаются в них и могли бы их использовать, или они плохо им предлагаются. Одна сотрудница в области сельскохозяйственного планирования выразила свое разочарование в связи с международным семинаром по

вопросам женщин, на котором, по ее мнению, "все говорили о правовых проблемах, вопросах, стоящих в повестке дня феминистского движения Севера. А мне надо знать, как люди в других странах решают аналогичные нашим проблемы, как, например, совершенствование сельскохозяйственных навыков женщин и других связанных с получением доходов навыков женщин, которые зачастую являются матерями-одиночками и главой семьи в наших сельских домашних хозяйствах".

120. В результате информирования об этих мнениях о глобальных целях системы Организации Объединенных Наций может сложиться печальная картина, однако они были выражены людьми, работающими на страновом уровне, в правительствах, системе Организации Объединенных Наций, двусторонних учреждениях, которые в полной мере осознают важность таких тем и целей, но которых постигает разочарование, если они захотят в этом отношении сделать что-нибудь больше в практическом смысле для развития. Связанные с этим вопросы программирования могут показаться слишком "специальными", поскольку глобальные темы и планы действий принимались в качестве специальных. Однако в действительности эти проблемы представляют собой часть более крупной серьезной проблемы координированного, междисциплинарного программирования в целях развития.

#### D. Источники связанных с программированием проблем

121. Несмотря на то, что в международном сообществе, занимающемся вопросами развития, уже давно существуют стандартные формулировки для формулирования программируемой внешней помощи в рамках предпринимаемых правительством усилий в области национального развития, разрыв между внешним программированием и планом национального развития, видимо, скорее увеличился, а не сократился. Вызванное трудностями, связанными с восприятием, это положение в свою очередь привело к новым трудностям, связанным с восприятием, повлекшим за собой еще большее увеличение этого разрыва.

122. Уже много лет назад лица, занимающиеся вопросами развития, начали понимать, что осуществление лишь тех проектов, которые направлены на удовлетворение наиболее легко определяемых потребностей в области развития, не ведет к достижению самообеспечения. Вполне правомерно возникла концепция "программного подхода" (а не проектного подхода). Вскоре возникла идея "процесса странового программирования". Это привело к требованию получить результаты такого процесса в оформленном и поддающемся комплексному учету виде. Вскоре то, что по замыслу первоначальных проводников идеи должно было стать аналитическим и процессом планирования для внешней помощи в рамках планирования национального развития, превратилось в донорский механизм и документ - "пострановая программа".

123. Постоянно расширялся процесс принятия донорами - системы Организации Объединенных Наций и другими - своих собственных "страновых программ". Группам по обзору указывалось, что значительная часть времени должна отводиться как со стороны правительств, так и внешнего персонала, независимо друг от друга и вместе друг с другом, этим программам и представляющим их документам, даже если объем финансовых средств на помощь, вовлеченных в каждую из таких "страновых" программ составляет незначительную часть от общих осуществляемых страной в целях развития инвестиций. Правительственные должностные лица выражают неудовольствие в связи с отвлечением столь значительной энергии и времени персонала и времени на переговоры о том, что в наше время может быть легко сведено к десятку или более таких отдельных страновых программ в течение нескольких лет (причем все они затем требуют значительных усилий

для работы над проектами, число которых во много раз превышает это количество, возникающими в рамках каждой такой страновой программы).

124. Существование каждой такой отдельной страновой программы - с названием какого-либо органа Организации Объединенных Наций или двустороннего партнера - побуждает впоследствии контролеров или управляющих донорских фондов стремиться к "согласованности" и "влиянию" в отношении этой программы, почти как если бы она сама являлась планом национального развития той или иной страны. Правительства стараются указать на то, что подлинный критерий оценки заключается в том, существует ли согласованность с их общим планом и какое воздействие внешние ресурсы оказали бы на развитие того или иного конкретного сектора в целом.

125. Содержащаяся в резолюции 32/197 формула для усиления координации и согласованности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, согласно которой существующая в ПРООН система составления программ по странам должна стать "организационной структурой" для всей иной оперативной деятельности в той или иной стране, явилась компромиссом, который далек от того, что было и по-прежнему является необходимым. В этой "организационной структуре" отразилось нежелание свести воедино выделяемые на страновом уровне системой Организации Объединенных Наций средства в рамках единой программы. Однако идея использования системы составления программ по странам ПРООН вообще явилась шагом назад по сравнению в подлинными потребностями программирования - системой программирования Организации Объединенных Наций, функционирующей синхронно и как неотъемлемая часть национального циклического планирования.

126. Таким образом, данная компромиссная формула трижды обошла основополагающую фундаментальную концепцию, которая была первоначально заложена в отношении ресурсов системы Организации Объединенных Наций. Усилия, направленные на то, чтобы эта формула действовала, еще более отвлекли внимание всех еще на десятилетие от исконного предложения о том, что может существовать лишь одна правомочная и жизнеспособная "страновая программа" в той или иной развивающейся стране и что такой программой является программа самой этой страны, а именно, ее план национального развития (или эквивалентный документ). Внешняя помощь должна планироваться в рамках национального "странового программирования". Все иное в той или иной степени ослабляет, а не укрепляет национальный потенциал, ориентируемый уже на внешние, а не на внутренние факторы.

127. Если национальный многогодичный цикл для инвестиции ресурсов в различные сектора той или иной страны представить себе в виде координатной сетки на экране компьютера, то эффективное, включая синхронное, программирование внешней помощи этой стране будет представлено точками или тире, расположенными в стратегическом порядке в этой координатной сетке, делая ее законченной, причем эти точки или тире обозначают объем вводимых ресурсов, необходимых в различных секторах или областях.

128. Если циклы распределения внешних ресурсов и циклы программирования не синхронны с аналогичными циклами в этой стране, то после начала осуществления национального плана на координатной сетке появятся слабые пятна. Попытки добавить внешние ресурсы, независимо от того, когда поступят подтвержденные циклические ассигнования доноров, в большинстве случаев приведут к возникновению крупных помех на экране. Для обеспечения "параллельных" ресурсов, которые требует каждый не соблюдающий синхронности донор, придется переориентировать уже запланированные страной национальные людские и финансовые ресурсы и другие фонды, а также отвлекать

зачастую их от текущих мероприятий в области развития; если этого не будет сделано, то правительство рискует не получить фонды от донора. Кроме того, "проекты" часто сопровождаются расплывчатыми заявлениями о том, что они "соответствуют" национальным приоритетам, не являясь по-настоящему опробованными с точки зрения программного подхода.

129. В этих условиях на конец цикла национального развития страны "экран компьютера", отражающий ее (и чьи-либо еще) усилия, покрывается бессмысленными каракулями - в гораздо большем количестве, чем в результате отражения внутренних трудностей и слабого потенциала в области управления страны, которого обычно вполне достаточно для нее, чтобы справиться с этим делом.

130. При обеспечении полностью интегрированного и синхронизированного национального "постранового программирования" внешней помощи вклад отдельных доноров, естественно, не так "заметен"; компьютер можно заставить распечатать информацию относительно помощи каждого донора, однако она будет представлена в виде отдельных точек или тире на чистом листе бумаги. "Согласованность" (и "результативность") помощи заключается в самих общих запланированных усилиях страны в области развития - она не будет показана отдельно в распечатке. Подобным образом, если попытаться "сконцентрировать" помощь для внешних целей (например, для внешней рекламы и пропаганды), вводимые ресурсы расположатся в ошибочных координатах в общей координатной сетке плана национального развития страны. Отдельные точки или тире могут выглядеть как "разброс" ресурсов доноров; однако решающим в отношении оценки такого разброса является вопрос о том, будут ли менее крупные вложения, т.к. их разброс будет шире, носить стратегический характер в плане и программах той или иной страны и будут ли они предназначены для эффективного использования. Если правительство осведомлено о будущих внешних ресурсах, на которые оно может рассчитывать, оно, естественно, окажется в лучшем положении в стремлении добиться большей эффективности концентрации на стратегические потребности.

131. При синхронном программировании, чтобы обеспечить необходимую "видимость", результаты данного отдельного документа по страновой программе могут быть все-таки достигнуты, однако лишь в рамках общего документа, появляющегося вместе с планом национального развития страны. Что касается системы Организации Объединенных Наций, то он может включать в себя все вводимые ресурсы системы. Документ для внешних целей может быть озаглавлен "Программа сотрудничества между страной X и системой Организации Объединенных Наций на 199\_ - 199\_ годы", и каждое подразделение системы могло бы иметь свой собственный раздел в нем. Документ мог бы начинаться со своего рода "заявления по стране", представляемого Генеральным директором (A/44/324-E/1989/106, приложение, пункты 224-229) и в настоящее время изучаемого Консультативным комитетом по основным вопросам (Оперативная деятельность) АКК.

#### Е. Выводы

132. Проблемы, возникающие для развивающихся стран в связи с распространением отдельных, как правило, асинхронных "страновых программ", в настоящее время входят в общий поток, исходящий из многих донорских источников, включая систему Организации Объединенных Наций. Группы по обзору считают, как всегда, что у властей проводятся значительные различия, между тем, что, как они надеются, может быть улучшено в системе программирования Организации Объединенных Наций и в программировании, связанном с другими донорскими источниками. Хотя на настоящий момент они проявляют осторожность, их оптимизм ослаб, они попросту ожидают большего

от системы Организации Объединенных Наций в плане улучшенного программирования. Они сохраняют эту надежду, поскольку именно "Организация Объединенных Наций" должна устанавливать стандарты и руководить: поскольку потоки ее ресурсов поступают под одним условным обозначением; и поскольку она не может оправдывать отсутствие согласованности на основании какой-либо отдельной национальной политики.

133. Для того, чтобы систему скорректировать, чтобы она, наконец, могла занять ведущее место в едином гибком "пострановом программировании", которое будет по справедливости учитывать потребности развивающихся стран и цели оперативной деятельности, многие практические недостатки могут быть в срочном порядке устранены. Главное в этом вопросе - это многодисциплинарное консультирование.

## VII. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МНОГОДИСЦИПЛИНАРНЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ УСЛУГ

134. Обзоры в достаточной степени подтвердили необходимость повышения способности системы обеспечивать многодисциплинарные консультативные услуги и информацию для правительств, о чем говорилось в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи и неоднократно в последующих ее решениях. В пункте 12с резолюции 42/196 приводится чрезвычайно всеобъемлющее резюме по данной проблеме, отраженной в обзорах:

"Системе Организации Объединенных Наций следует расширить свои возможности на местном уровне по удовлетворению просьб развивающихся стран о консультациях по вопросам развития, в частности, путем укрепления своих возможностей и улучшения работы по предоставлению секторальных, многосекторальных и комплексных консультативных услуг правительствам по их просьбе на основе, среди прочего, усиления координации деятельности организаций системы и улучшения технической поддержки".

### A. Характер необходимых консультативных услуг

135. Во-первых, важно подчеркнуть, что потребности в этих услугах превышают заложенные в развивающихся странах возможности; это отмечается повсеместно. В странах, где имеются значительные возможности для анализа и планирования, явно выраженная потребность в консультационных услугах заключается не в получении непосредственного "совета", который какая-либо из наименее развитых стран может получить только из международного источника, а скорее в получении дополнительных выгод на основе более широкого опыта и с привлечением абсолютно бескорыстного органа в качестве источника анализа и идей. Доклады координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций также подтверждают, что в развивающихся странах имеется большая потребность в данных услугах. Укрепление возможностей системы для удовлетворения этих потребностей имеет поэтому большое значение.

### Недооценка аспекта планирования

136. Проблема начинается на этапе планирования развития, который следует за национальным макроэкономическим анализом и предшествует этапу фактического составления программ и проектов. Именно на данном этапе должен иметь место наиболее важный в стратегическом плане анализ фактического развития и его планирование: во-первых, потому что на данном этапе должны быть четко разработаны и испытаны на жизнеспособность экономические и социальные цели, на достижение которых направлен процесс развития; во-вторых, именно на данном этапе должны быть

определены все внутренние ресурсы, от которых будет зависеть процесс развития, если они предназначены для него, включая те, которые находятся вне его "домашнего" сектора; и в-третьих, именно на данном этапе должно быть определено правильное сочетание внешних источников для осуществления этого процесса при тщательном прогнозировании потребностей в фондах. Недостаточное внимание к этому аспекту имело место гораздо раньше наступления эры структурной перестройки и явилось действительно, глубинной причиной многочисленных более ранних проектов развития, которые были осуществлены не полностью или вовсе не осуществлены; однако это становится особенно серьезным, когда такая перестройка является частью комплексного плана, направленного на восстановление устойчивого экономического роста и жизненно необходимых социальных услуг.

137. В каждом из случаев, о которых сообщалось группам по обзору (и известным из источников в других странах или иных источников информации), оказывалось, что необходимость в таких консультативных услугах возникает тогда, когда перед правительством встает вопрос, как решить какую-либо крупную проблему развития, которая имеет многочисленные корни и решение которой затронет широкий круг вопросов, а не будет связано лишь с укреплением какого-то одного конкретного нового аспекта. Почти во всех развивающихся странах ускоренный поиск стратегии борьбы с абсолютной массовой нищетой в сельских районах приводит к появлению тесно связанных между собой групп причин, обуславливающих необходимость этого многосекторального аспекта анализа и разработки стратегии.

#### В. Меры, принимаемые системой Организации Объединенных Наций

138. Анализ проблем и разработка вариантов стратегических планов их решения порождают необходимость в мышлении, способном выйти за пределы традиционной секторальной ограниченности, которое не ограничено рамками каких-то отдельных традиционных дисциплин и которое не начинает дело, повинаясь рефлексу создания "проектов". Очевидно, что большинство правительств и координаторы-резиденты имеют огромные трудности в обеспечении такого уровня компетентности за счет системы Организации Объединенных Наций. Один координатор-резидент заметил, что, "когда необходимо вести с правительством полезный диалог о развитии, а не просто о перечне проектов, я оказываюсь в полном одиночестве. Я обращаюсь к специализированным учреждениям как к действительно специализированным учреждениям, однако их ответ почти всегда касается лишь осуществления проекта". Очень похожие наблюдения сотрудников имели место и в других странах.

139. Иногда вместо этого правительства прибегают к услугам одного из международных финансовых институтов для получения технической консультативной помощи подобного рода. Если это им удается, они обычно удовлетворены тем, что получили, но не обязательно во всех областях. Правительства соблюдают большую осторожность, поскольку предоставляющие услуги институты склонны применять при проведении подобных анализов критерии затрат - выгод. По-видимому, предпочтение отдается "более нейтральной главной системе Организации Объединенных Наций". От просьбы о предоставлении консультативной помощи со стороны какого-либо подобного института иногда также воздерживаются, опасаясь, как бы это не расстроило уже идущие переговоры в других областях. Было также замечено, что "этот вид помощи есть как раз то, что мы ожидали получить от главной системы Организации Объединенных Наций, поскольку предполагается, что она будет первичным источником капиталовложений". Сами эти институты не всегда желают брать на себя почти прямо выраженные обязательства о кредитах, которые могут подразумеваться, в случае, если они примут



подобные просьбы. Они также часто предпочитают субсидии системы Организации Объединенных Наций, выделенные через координатора-резидента для проведения подобного анализа с участием правительства, полагая, что разработанное в результате предложение по программе будет подкреплено более надежными правительственными обязательствами. Ясно, что наличие у банков и других учреждений по кредитованию капиталом определенных возможностей для удовлетворения этой потребности не преуменьшает то первостепенное значение, которое имеет система субсидирования Организации Объединенных Наций, расширяющая ее возможности по оказанию подобной помощи.

140. Существующие в нескольких наименее развитых странах механизмы, которые были созданы для того, чтобы способствовать более высокой степени координации между донорами при разработке стратегии и определении вложений по проекту, такие, как совещания "за круглым столом", проходящие под эгидой ПРООН, или совещания консультативных групп (КГ) под руководством Всемирного банка, высоко оцениваются официальными лицами этих стран. Еще одним ценным элементом в подготовке программ по укреплению потенциала являются Национальные оценки и программы в области технического сотрудничества (НАТКАП). Некоторые официальные лица, однако, выразили скептицизм и недоверие относительно конечной цели этих мероприятий.

#### 1. Оказание секторальных консультативных услуг

141. Примером того, какие услуги могла бы оказать система, расширив эти возможности, является опыт одной из стран в отношении внешней помощи для развития ее энергетического сектора. Не менее четырех отдельных секторальных обзоров были осуществлены донорами в течение примерно двух лет с помощью групп, которые собирали данные, а затем составляли свои обзоры в соответствующих штаб-квартирах. Один донор указал, что этого беспрецедентного процесса можно было бы избежать, если бы система Организации Объединенных Наций помогла правительству собрать, а затем обновлять, данные одного "главного секторального анализа", которые могли бы использовать все доноры и в рамках которого они могли бы представлять предложения по программам.

142. Уже стало традицией использовать выражение "секторальный и многосекторальный" при описании этой жизненно важной области. Возможно, конечно, что конкретный вид необходимых услуг находится непосредственно внутри какого-либо сектора. Однако становится все более ясным, что традиционный секторальный анализ во многих случаях не охватывает адекватно данный вид потребностей. Повсеместно "секторы" начинают все чаще воспринимать как некие "растения", которые пускают "боковые побеги планирования и ресурсов" в другие подобные сектора. Например, производство и переработка масличных семян - это не только "сельское хозяйство", но и "промышленность", а поэтому также и энергетика, и не только они, но и целый комплекс других факторов, связанных, если назвать лишь несколько из этих "боковых побегов", с транспортом и маркетингом.

#### 2. Задачи систематического характера, стоящие перед структурами Организации Объединенных Наций

143. Традиционные сектора также во все большей степени рассматриваются как сектора, находящиеся в значительной взаимозависимости с областями, которые не "принадлежат" к одному или нескольким из них и которые, таким образом, не только многосекторальны, но и относятся ко всей системе в целом. Эти потребности в

анализе и планировании, которые сейчас все более отчетливо воспринимаются как потребности, относящиеся ко всей системе, создают серьезные трудности для правительств, которые сами в значительной степени организованы в соответствии с делением на традиционные сектора и отрасли. Их обеспокоенность становится еще большей, когда они обнаруживают, что система Организации Объединенных Наций не лучше их приспособлена для того, чтобы удовлетворить эти все более реальные потребности в целях развития. Нищета и ухудшение состояния окружающей среды неохотно вписываются в структуру верховной власти и секторов, в соответствии с которой правительства проводят разделение системы Организации Объединенных Наций.

144. Один из главных правительственных специалистов по водным ресурсам заметил, что "в системе Организации Объединенных Наций вода является "ничейным ребенком", однако каждый заявляет о своем "родстве" с ней". Далее он сказал: "Приходит некто и дает нам рекомендации по проекту плотины, кто-то другой - по вопросам измерения уровня и расхода воды, третий говорит, что он занимается вопросами качества воды; а мы в результате не можем справиться с разработкой всеобъемлющей стратегии по использованию водных ресурсов". По его мнению, в Организации Объединенных Наций должно быть одно подразделение, занимающееся вопросами природных ресурсов для данных целей, которое, при необходимости, использовало бы все элементы как внутри системы, так и вне ее. Аналогичная точка зрения относительно водных ресурсов была изложена и в другой стране. Это тем более важно в свете недавнего предупреждения Генерального секретаря о том, что "отсутствие надлежащей связи между органами, управляющими водными ресурсами, и органами, занимающимися вопросами национального и регионального экономического развития может привести к дисбалансу при выборе приоритетов в области инвестирования и разработке проектов" (E/C.7/1989/8).

145. Было признано, что все секторальные институты системы (и правительств) должны осознавать проблемы, связанные с охраной окружающей среды; однако на чрезвычайно важном этапе анализа и планирования в основном именно эти проблемы остаются без внимания. Члены групп выслушивали такие глубокие замечания: "Кажется, что каждый в системе Организации Объединенных Наций в настоящее время занимается лишь частью проблемы окружающей среды, но кто же занимается ею в целом? Мы, безусловно, должны добиться ответа на этот вопрос от Организации Объединенных Наций, которая, как предполагается, является руководящим органом". В одной из стран правительство столкнулось с "всевозможными идеями каждого донора относительно окружающей среды и дискуссиями по этому поводу между учреждениями Организации Объединенных Наций". Нет оснований для вынесения какого-либо специального обвинения целому ряду институтов Организации Объединенных Наций, созданных правительствами, которые сами еще недавно сталкивались с внутренними структурными последствиями, связанными с проблемами окружающей среды; однако решение данной проблемы во всех ее аспектах настоятельно необходимо. Бескорыстная помощь систем Организации Объединенных Наций, без каких-либо условий и на основе полной интеграции, необходима сейчас во всех областях, имеющих отношение к проблемам окружающей среды.

### 3. Факторы, оказывающие влияние на проекты

146. Трудности, с которыми столкнулись правительства и координаторы-резиденты при получении многодисциплинарной помощи для проведения анализа положения и выработки альтернативы по многочисленным потребностям, затем привела к "каскадному" эффекту при осуществлении фактических проектов на протяжении всего цикла их реализации. О некоторых последствиях этого говорилось выше, в главе IV, о некоторых других кратко будет изложено ниже.

147. Один специалист по планированию заметил, что на этапе проектирования "почти всегда отсутствует разработка экономических аспектов необходимой технологии, поскольку технолога только недавно направили". В одной из стран появление информатики привело к появлению отдельных проектов по ней, осуществляемых с помощью учреждений Организации Объединенных Наций и других доноров, во многих секторальных министерствах; сейчас же необходима серьезная попытка рационализации, поскольку не проводился предварительный многосекторальный анализ положения и потребностей. И тем не менее по-прежнему составляются проекты, каждый из которых лишь маргинально затрагивает некоторые второстепенные аспекты проблемы интегрированного развития; это стало возможным потому, что новые приоритеты в межправительственных постановлениях ведут к пренебрежению созданием более широких программ. Министерство здравоохранения одной из стран заявило, что каждое из подразделений Организации Объединенных Наций и другие доноры хотят "выбрать только то и заниматься" только "тем, что в данный момент их интересует". В других случаях, хотя потребности развития носят явно многосекторальный характер, из-за условий находящегося вне страны учреждения, осуществляющего проект, оказывается невозможным составить единый проект с участием многих учреждений, и поэтому неделимый проект распадается на ряд отдельных проектов, каждый из которых осуществляется одним учреждением.

148. Был также выдвинут довод в пользу того, чтобы если не в начальных, то, по крайней мере, в среднесрочных обзорах проектов приводилась экономическая оценка, с тем чтобы достаточно быстро можно было бы составить мнение о том, "к чему действительно ведет нас осуществление этого проекта". Группы по обзору узнали о многих проектах, которые получают недостаточную техническую поддержку.

#### 4. Оценка

149. Технический анализ и выработка решений, необходимые до начала этапа рассмотрения проектов, точно так же необходимы и при оценке результатов, поскольку предполагается, что проект, окупающий капиталовложения в него, ведет к росту, выходящему за рамки его собственных параметров. Правительства хотят получить от системы помощь в виде консультативных услуг, с тем чтобы определить, на какой стратегический прирост они могут рассчитывать в результате осуществления проекта или в каком еще направлении можно добиться больших результатов в развитии. Согласно выслушанным мнениям, нынешняя структура оценки проектов и, конечно, в том виде, в котором она существует на сегодняшний день, нуждается в пересмотре. Замечание одного из официальных лиц отразило многочисленные подобные мнения, выслушанные группой: "Доклады Организации Объединенных Наций с оценками проектов часто слишком ограничены и касаются только выполнения конкретных технических аспектов проекта, а не более широких вопросов его влияния, новых потребностей, возникающих в результате осуществления этого проекта, и его более значительных секторальных и, может быть, даже многосекторальных последствий".

#### С. Корни проблемы

150. Несмотря на настоятельные призывы выработать "программный подход", на протяжении ряда лет основная часть оперативной деятельности, осуществляемой системой, все больше тяготеет к проектам и все меньше к программам. В последнее время людские и материальные ресурсы вкладываются в высший, национальный/внешний

макроэкономический уровень и в низший уровень, уровень осуществления проектов, однако по-прежнему игнорируется описанный выше жизненно важный уровень, занимающий промежуточное место.

151. Из лучших побуждений и под нетерпеливым давлением парламентов и общественности сообщество доноров в целом настойчиво требует от системы Организации Объединенных Наций скорейшего расходования вкладываемых средств, что на практике ведет к еще более ускоренной разработке и реализации проектов. Высказываются предположения, что такая ускоренная разработка проектов объясняется перспективой получения дополнительных 13 процентов средств для учреждений-исполнителей, однако при этом упускается из вида то, под каким прессом одновременно оказывается сам процесс осуществления таких проектов. Столкнувшись с такими требованиями, специализированные учреждения в свою очередь концентрируют основное внимание на подборе и развертывании контингента специалистов соответствующего профиля для работы на уровне осуществления проектов. Как отмечалось ранее, их руководящие органы не позволяют им использовать регулярные бюджеты, чтобы содержать адекватный штат специалистов для проведения многодисциплинарного анализа и оказания консультационной помощи. В то же время фонды Организации Объединенных Наций, в свою очередь, сосредоточивают на страновом уровне основное внимание на управленческих и исполнительских аспектах ввода ресурсов в большое количество проектов.

152. Давление в целях побудить к выдвижению все большего числа "проектов" ощущается во всем. Сотрудники многих специализированных учреждений, работающие на страновом уровне, считают, что характеристика их деятельности в аттестационной справке зависит от того, была ли, по мнению штаб-квартиры, их деятельность результативной с точки зрения появления новых проектов (что нередко является основной причиной их неприязни к представителям-резидентам ПРООН как к лицам, препятствующим финансированию таких проектов). Кроме того, сотрудниками странового уровня из финансирующих организаций Организации Объединенных Наций также часто владеет острое ощущение того, что об их деятельности судят не по их знаниям в вопросах развития, а по количеству числящихся за ними проектов. Особенно сильно это проявляется в условиях периодически возникающего синдрома "взлетов и падений", когда временное урезание ресурсов вследствие колебаний среди доноров или изменений валютных курсов неизбежно сопровождается сокращением разрабатываемых проектов, что, в свою очередь, влечет за собой срочные указания из штаб-квартиры "ускорить работу" и доложить о начале работы над большим числом новых проектов. В ходе последующего рывка на вершину кривой осуществления проектов без внимания остаются все тот же анализ положения и все то же стратегическое планирование программ.

153. Акцент на осуществлении проектов в его количественном аспекте затрагивает также процесс подготовки сотрудников, работающих на страновом уровне, который долгие годы был сосредоточен на вопросах управления проектами, ввиду чего многие не подготовлены должным образом для работы в этом промежуточном звене процесса развития. Тем не менее лучшие из этих сотрудников, включая учрежденческий персонал в странах, как никто, хорошо осознают, чем чревата неадекватность предварительного анализа программ и разработки стратегии.

154. Погоня за высокими показателями в области осуществления проектов, а также ограничения на использование регулярных бюджетов привели к сужению выбора специалистов-аналитиков, которых секторальные учреждения могут направлять из своих штаб-квартир даже в рамках своих секторов. Все чаще правительственные плановые

органы, а еще в большей степени - координаторы-резиденты колеблются, стоит ли им обращаться к учреждениям с просьбой прислать в помощь специалиста по этим вопросам планирования, опасаясь, как бы не прибыл сотрудник, который специализируется лишь в одной части "секторальной" проблемы и который с энтузиазмом занимается только ею и может предложить лишь частичные рекомендации. Посылка о способности учреждений выполнять одновременно и функцию, связанную с осуществлением проектов, и функцию, связанную с оказанием технической консультативной помощи, может также вызвать сомнение в их беспристрастности в выполнении этой последней функции, что порождает такую никуда не годную ситуацию, которая заслуживает рассмотрения.

155. И наконец, уже отмечавшиеся чрезмерные усилия и силы затрачивались на все большее число отдельных программ по странам, что усугубляло отход от жизненно важного среднего уровня - анализа и планирования. Правительствам развивающихся стран приходится пытаться, с одной стороны, в той же мере сконцентрировать собственные усилия, чтобы они соответствовали по своему размаху тем упомянутым выше усилиям, которые сосредоточены на выполнении постранных программ, финансируемых отдельными донорами, а с другой - справиться с огромным потоком документов, которые требуются от них для проектов, что во многих случаях ведет к исчерпанию их кадровых возможностей для того, чтобы заняться вопросами важнейшего по своему значению среднего уровня.

#### D. Выводы

156. Из вышесказанного можно видеть что, отражая потребность в оказании такой технической консультативной помощи и поддержании диалога, Генеральная Ассамблея поднимает долгое время игнорировавшиеся вопросы, касающиеся реальностей качественного планирования и программирования и многих аспектов тех директивных указаний, которые дают системе руководящие органы. Из обзора 1989 года, а также из прежних обзоров и других многочисленных оценочных материалов оценки ясно следует, что кадровая помощь и услуги, которые учреждения и другие подразделения системы Организации Объединенных Наций предоставляют развивающимся странам, нуждаются в корректировке. Поскольку за многодисциплинарной, "сверх- и допроектной" консультативной помощью к системе субсидирующих организаций системы Организации Объединенных Наций обращаются страны самого широкого диапазона возможностей в области анализа и планирования - от стран со слабым потенциалом в этой области, до стран с сильным потенциалом, - суть проблемы не сводится к "изменяющимся потребностям". Эти потребности всегда существовали; просто для их более полного выявления потребовались время и дорого обошедшийся опыт.

157. По мере того, как в настоящее время вступает в силу долгожданный и более широкий консенсус в пользу того, чтобы осуществлением проектов занимались непосредственно сами страны, и учреждения системы Организации Объединенных Наций все больше освобождаются от работы, связанной с управлением проектами, эти учреждения могут воспользоваться этой возможностью (к чему их необходимо даже побудить), чтобы взяться за решение вопроса более последовательного оказания, при наличии соответствующей просьбы, вышеупомянутого вида помощи. (В исследовании на тему о расходах на оказание поддержки, провести которое поручено Советом управляющих ПРООН, будет, надо полагать, рассмотрен вопрос финансирования этих видов услуг.)

158. Однако произвести такой столь значительный поворот от сконцентрированности учреждений на оперативных видах деятельности будет делом нелегким, даже если говорить о тех видах технической консультационной помощи, которые по своим предметным рамкам не выходят за пределы "дисциплинарного хозяйства" учреждения. В некоторых случаях решающее значение будет иметь внутренняя перестройка, перегруппировка персонала и, возможно, переподготовка сотрудников, работающих в штаб-квартирах, регионах и странах.

159. Однако для удовлетворения многих таких потребностей система Организации Объединенных Наций в настоящее время не приспособлена с точки зрения ее структурного построения. В этой связи необходимо выявить, по крайней мере, пути более последовательного преодоления на страновом уровне этих структурных ограничений глобального характера. Практический вариант решения был проиллюстрирован одним плановиком, который спросил: "Неужели действительно невозможно разграничить область таких многосекторальных потребностей - все учреждения системы Организации Объединенных Наций, имеющие потенциал для оказания помощи, объединяются координатором-резидентом в одну группу и работают над проблемой с параллельно созданной multidисциплинарной группой правительства?" Эти и другие имеющие отношение к страновому уровню системы соображения, продиктованные материалами обзоров, рассматриваются ниже в настоящем докладе.

160. Укрепление возможностей системы на этом среднем уровне явно требует более глубокого осознания всеми кругами, занимающимися вопросами развития, того обстоятельства, что финансирование этой деятельности, связанной с анализом положения и стратегическим программированием, имеет не просто такое же важное значение, как большинство кажущихся динамичными "оперативных" проектов, а является решающим для судьбы большинства самих этих проектов.

161. И наконец, показанные проблемы предоставления этой технической консультационной помощи включают в себя одну такую проблему, которая затрагивает круги тех, кто занимается вопросом сотрудничества в целях развития, а не только систему Организации Объединенных Наций. Процесс развития требует времени, если ему надлежит стать подлинным процессом развития. Скачок вниз, с национального макроэкономического аспекта непосредственно на проекты, может действительно привести к быстрому расходованию денег, - но в этом случае редко деньги эти будут потрачены разумно и с долговременным полезным эффектом.

#### VIII. ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ И ПРОЦЕДУРЫ

162. Рассмотренные до сих пор потребности в совершенствовании оперативной деятельности и решительное продвижение вперед, к которому призывает Генеральная Ассамблея, разделяют труднопроходимые дебри несоразмерных и неустойчивых политических установок и процедур. Система призвана не только всегда и везде лидировать в вопросах эффективности; ее непосредственной функцией является оказание услуг в области профессиональной подготовки в целях качественного управления развитием.

163. Проводившие обзор группы исследовали политические установки и процедуры, как и другие элементы в подготовленном ими резюме, в аспекте того отправного пункта предполагаемых действий и благ, каковым является страновой уровень, и от этого

пункта переходили, отступая назад, к рассмотрению вопросов в аспекте регионального уровня и уровня штаб-квартир. Именно на эту тему большинству групп пришлось выслушать особенно категоричные высказывания.

#### А. Стратегия и процесс разработки

164. Каждое финансирующее учреждение Организации Объединенных Наций имеет собственные подробно подготовленные в штаб-квартирах руководящие принципы разработки документов стратегического характера, закладывающих основу для направления своих ресурсов в отдельные развивающиеся страны. Непонятную терминологию этих руководящих принципов сотрудникам фонда в стране зачастую приходится расшифровывать, прежде чем многие их коллеги - правительственные служащие - смогут уловить заложенный в нее возможный (всего лишь возможный) смысл. Разумеется, эта помеха усугубляет положение всякий раз, когда правительственные служащие действительно говорят и мыслят на языке, не входящем в число официальных. Использование непривычного для пользователя языка сразу же накладывает ограничения на способность правительства в полной мере участвовать в разработке стратегии для собственной страны.

165. Все финансирующие учреждения Организации Объединенных Наций имеют разные по их временному периоду циклы финансирования и составления программ; поэтому процесс разработки стратегии и последующего программирования по странам осуществляется посредством отдельного в каждом случае диалога с правительством; поэтому правительство не может свести воедино даже сами эти стратегии и ассигнования системы Организации Объединенных Наций, не говоря уже об объединении их с его собственным и национальным циклом и процессом планирования.

166. При рассмотрении каждого этапа всего спектра прослеженной в этом разделе деятельности следует опять-таки помнить о том, что, помимо политических установок и процедур системы Организации Объединенных Наций, правительству приходится одновременно иметь дело еще с десятком, а то и больше сопоставимых и таких же разрозненных, а зачастую и таких же непостижимых политических установок и процедур, касающихся стратегий, постранных программ и т.д., каждого из двусторонних доноров и многосторонних доноров, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

#### В. Документация по проектам

167. Все организации Организации Объединенных Наций имеют собственные форматы документов по проектам. Одни из них проще, другие - сложнее; группам, составившим обзор, было сказано, что они "более или менее одинаковы", однако каждое такое "более" и каждое такое "менее" в совокупности повышают объем работы для коллег из числа правительственных служащих.

168. В тех случаях, когда штаб-квартирам приходится утверждать какой-либо проект, весь процесс утверждения в целом приводит к задержкам от шести месяцев до двух лет. Очевидная основная причина такого положения заключается в том, что документу по проекту в его рабочем варианте приходится много путешествовать по всему миру - он курсирует между правительствами, странами, отделениями штаб-квартир и их комитетами по утверждению таких документов, при этом в каждой из этих четырех инстанций он задерживается не на один и не на два дня, пока обдумываются четкие формулировки, предлагаются поправки с целью улучшить одно-два предложения,

обсуждается спорный момент большой важности с утомленным коллегой из числа правительственных служащих, после чего повторный проект надлежащим образом утверждается для повторного представления и кругосветное путешествие возобновляется.

169. Правительственные деятели и правительственные руководители проектов заявили членам групп, что они весьма озадачены тем, насколько редко в утвержденном в конечном итоге документе они могли уловить хоть какое-то существенное улучшение, которое повышало бы основательность разработки и устойчивость осуществления проекта. По их мнению, многие возникающие в штаб-квартирах вопросы обусловлены неосведомленностью о стране и касаются редакционных изменений, чтобы "проект выглядел цельнее и не рассыпался". В этом плане проблема работников, занятых в области развития на страновом уровне заключается в том, что они знают, что для "целостности" проекта требуется нечто гораздо большее, чем четкость формулировок, и что изложенные на бумаге элементы редко когда служат действительно связующим средством. Исключительно важной работе по анализу положения, разработке вариантов и выработке программного подхода на страновом уровне, то есть ключевым аспектам улучшения общей проработки проекта, не может быть уделено должного внимания на этом самом уровне, поскольку все пребывают в цейтноте, пересылая связанные с проектами документы с одного конца планеты на другой.

#### C. Процедуры утверждения проектов

170. Вышеупомянутая деятельность по разработке проектов - это лишь начальный этап процесса утверждения проекта. В разных организациях по-разному решается вопрос о том, кто имеет полномочия утверждать проекты, то есть, где эти проекты осуществлять и сколько средств следует на это выделить. В ЮНИСЕФ, например, после утверждения его руководящим органом страновой программы и плана деятельности представителю ЮНИСЕФ в стране предоставляются все полномочия по утверждению. В других организациях принята иная система. В одном из фондов все проекты должны быть утверждены в его штаб-квартире, а любые расходы, превышающие 250 000 долл. США - его руководящим органом. В другом фонде ассигнования в размере до 25 процентов от общих ассигнований, выделенных на цикл, но лишь на сумму не более 250 000 долл. США может утверждать директор отделения в стране; если же ассигнования превышают эту сумму, то они утверждаются в штаб-квартире. В другом случае, представитель в стране может утверждать в рамках одного проекта до 700 000 долл. США, однако он не имеет полномочий утверждать те проекты, которые осуществляются национальными органами, являются "новаторскими" или "сложными".

171. Группам по обзору указывалось на то, что все эти различия сами по себе обуславливают исключительно малую вероятность совместного программирования в рамках системы Организации Объединенных Наций. Один представитель успешно децентрализованного фонда заявил, что было бы "безумием" с его стороны попробовать составлять программы на совместной основе, на чем настаивали в его штаб-квартире, потому что это означало бы, что "кто угодно мог бы препятствовать нам в выполнении той или иной работы".

172. К тому моменту, когда многие проекты утверждены, оказывается, что инфляция либо уже "съела", либо очень скоро "съедает" значительную часть отпущенных ассигнований, в связи с чем возникает необходимость "пересмотра" соответствующих бюджетов. Опять же в ЮНИСЕФ это разрешается делать на страновом уровне. В других организациях проекты документов еще долго путешествуют по всему миру и лишь после этого, наконец, появляются окончательные документы по "пересмотренному проекту",



каждый из которых составляется в соответствии еще и с разными правилами каждой организации Организации Объединенных Наций. И вновь каждое потрясающей жизненной важности различие должно быть понято и учтено сотрудниками государственных учреждений, и без того ломающих голову над еще даже большим числом процедурных загадок, которые преподносят им остальные члены международного сообщества, занимающегося вопросами сотрудничества.

#### D. Отчетность

173. Предстоит еще устранить следующие недостатки в системе отчетности:

a) В каждой организации Организации Объединенных Наций существует собственная форма отчетности по проектам, предусматривающая представление отчетов различного объема. В одном случае, к счастью, это 2 страницы; в другом - 14; в третьем - от правительства требуется отчет на 40 страницах, а для сложных проектов, предусматривающих осуществление нескольких мероприятий, объем отчета может достигать 60 страниц.

b) Кроме того, существуют различия и в требованиях к периодичности отчетности - отчетность представляется на квартальной, двухгодичной и ежегодной основе.

c) Помимо этого существуют различные виды докладов - это могут быть финансовые (ежемесячные), технические доклады и доклады "о ходе работы", которые составляются и рассылаются правительством.

d) Национальные директора проектов покорно объяснили группам по обзору, что вышесказанное дело иногда далеко не ограничивается: по некоторым проектам им приходится готовить три различных доклада: один - для правительства, один - для финансирующего учреждения Организации Объединенных Наций и еще один - для учреждения-исполнителя Организации Объединенных Наций.

e) Кроме того, отмечалось, что при подготовке докладов по территориально разбросанным проектам может потребоваться осуществить сбор, а затем агрегирование весьма разрозненных данных, полученных из различных провинций и отдаленных районов - и так приходится делать каждый раз, когда необходимо представлять доклад. Это можно было бы делать менее часто.

f) Министерству, которое осуществляет проекты с участием нескольких учреждений Организации Объединенных Наций в течение шести месяцев приходится готовить документы на тысячах страниц; сотрудники начинают работать над составлением "следующего доклада", как только они завершают работу над "последним докладом".

174. Система отчетности перед международным сообществом, занимающимся вопросами развития (включая систему Организации Объединенных Наций), стала таким образом во многих развивающихся странах почти своего рода подотраслью.

/...

#### Е. Закупки

175. Что касается проектов, осуществляемых учреждениями Организации Объединенных Наций, то все функции по набору специалистов, предоставлению стипендий и закупкам оборудования на сумму свыше 20 000 долл. США осуществляются централизованно в штаб-квартирах. Наблюдались серьезные задержки в оказании таких видов помощи. Кроме того, должностные лица жаловались на то, что проблемы централизации, по-видимому, усугубляются отсутствием достаточного потенциала в штаб-квартирах, поскольку существует множество примеров, когда специалисты и/или оборудование не отвечают соответствующим требованиям, стипендии номинально выделяются учреждениям, однако не осуществляется последующая деятельность по обеспечению удовлетворения индивидуальных запросов стажеров. Штаб-квартиры зачастую не придерживаются национальной политики в области стандартизации основного оборудования, что приводит к распространению таких видов продукции, использование которой создает последующие трудности для правительства в плане подготовки кадров и технического обслуживания. Что касается удовлетворения сложных потребностей некоторых проектов, то, исходя из имеющегося опыта, выражалось сомнение относительно того, располагает ли система Организации Объединенных Наций современными знаниями, накопленными международным сообществом, и поддерживает ли она необходимые контакты, не говоря уже о наличии потенциала, необходимого для того, чтобы на уровне штаб-квартир уделять внимание индивидуальным потребностям каждой страны и каждого проекта в рамках отдельной страны.

#### Ф. Объем работы

176. Очевидно, что запутанная система процедур, существующая в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также в других организациях, оказывающих помощь, создает чрезмерный объем работы для правительств развивающихся стран, которые не могут себе позволить роскошь содержать персонал для выполнения этих задач, о чем свидетельствуют следующие примеры:

а) Только одному отраслевому министерству пришлось принять на работу примерно 25 специалистов лишь для того, чтобы удовлетворить требования к отчетности, предъявляемые всеми донорами. Одно из учреждений, оказывающих помощь на двусторонней основе, требует представлять ежемесячно информацию примерно по 80 пунктам.

б) Одна из финансирующих организаций Организации Объединенных Наций требует сейчас вести финансовую отчетность по своей структуре, состоящую из: i) основного бюджета; ii) бюджета сверхбюджетных расходов; iii) бюджета совместных расходов; и iv) бюджета дополнительных фондов, каждый из которых в свою очередь состоит из множества компонентов.

в) Требования к проектной документации и другие требования специализированных и технических учреждений, предъявляемые к финансируемым ими проектам, сравнительно просты, и заметны признаки усилий, направленных на то, чтобы сделать их еще менее обременительными. А те процедуры, которые они должны соблюдать как исполнители, наряду с правительствами и персоналом на уровне страны, как считают на страновом уровне, все более и более усложняются финансирующей организацией.

177. И в этом случае отмечалось, что в результате существования этих сложных и отличающихся друг от друга наборов процедур ни одна из сторон, занимающихся этой деятельностью, не могла выделить персонал для того, чтобы уделить должное внимание тем аспектам, которые, как предполагается, должны быть наиболее важными – разработке, взаимоувязке, обеспечению эффективности и устойчивости мероприятий в области развития, осуществляемых за счет внешней помощи. На это указывают следующие примеры:

a) В правительственных учреждениях специалисты, получившие техническую подготовку для работы в области развития используются вместо этого для заполнения и пересылки бумаг, предназначенных для внешних учреждений.

b) Отделения организаций системы Организации Объединенных Наций в странах вынуждены делить или в некоторых случаях брать на себя значительную часть бремени, которое взваливается на них процедурами самой же системы. В результате этого сотрудники по программам категории специалистов не располагают достаточным временем для проведения анализа до составления программы, разработки проекта на основе программного подхода и осуществления функционального контроля за проектами.

c) В рамках самих проектов международные главные технические советники и местные руководители, которые, как предполагается, должны координировать основную и техническую деятельность, а также контроль, тоже вынуждены заниматься вместо этого бесконечными формами и процедурами, то есть тем, что некоторые из них называют "контрской работой".

d) И наконец, что касается штаб-квартир фондов и учреждений, то увеличение числа разного рода мероприятий, графиков и процедур на страновом уровне, как не парадоксально, создает дополнительный объем работы и в самих штаб-квартирах, так что оказание технической поддержки отходит на второй план. На страновом уровне считают, что штаты штаб-квартир расширяются, но не для расширения основной деятельности по оказанию поддержки, а для того, чтобы заниматься новыми процедурами, создаваемыми штаб-квартирами.

#### G. Осуществление деятельности национальными организациями

178. На фоне вышеописанной картины не удивительно, что правительства и персонал организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне требуют осуществления подлинной и единообразной децентрализации и упрощения правил, действующих в системе Организации Объединенных Наций, и их согласования с правилами, действующими в стране. Правительства, однако, также единодушно утверждают, что специальные правила и процедуры, касающиеся осуществления проектов национальными организациями, соблюдение которых требуют в настоящее время две основных финансирующих организации, вовсе не менее, а еще более сложны и обременительны. Здесь можно привести следующие примеры:

a) Каждый проект, осуществляемый национальными организациями, должен подвергаться ревизии, в то время как учреждения – исполнители Организации Объединенных Наций должны проводить ревизию лишь небольшой доли осуществляемых ими проектов. Государственные ревизионные службы чрезмерно загружены работой по проведению ревизий правительственных программ. Многие правительства указывают на отсутствие логики в этом специальном правиле, касающемся осуществления проектов национальными организациями, поскольку, когда средства из этой же финансовой

организации передаются им, т.е. тому же правительству, через учреждения - исполнители Организации Объединенных Наций, то в этом случае они не подлежат ревизии.

b) Финансирующие учреждения Организации Объединенных Наций требуют от правительств открытия специального счета в конвертируемой валюте для каждого проекта, осуществляемого национальными организациями. После этого ежеквартально производится перевод аванса, но только на основе запросов по каждой статье; учреждения - исполнители Организации Объединенных Наций повсеместно ежеквартально получают авансы в виде единовременных выплат для всех осуществляемых ими проектов.

c) Введение аналогичных специальных процедур усложнило правила о закупках для проектов, осуществляемых национальными организациями, и системы отчетности по проектам.

179. Должностные лица в большинстве стран дали этой практике четкую оценку:

a) Некоторые указали на то, что, очевидно, если финансирующие учреждения Организации Объединенных Наций введут особо сложные и обременительные процедуры для осуществления проектов национальными организациями, то впоследствии им будет легко говорить о том, что такая форма представляет сложности для осуществления.

b) Некоторые высказали замечания (в том числе сотрудники Организации Объединенных Наций на страновом уровне) о том, что в последнее время правила еще больше усложнились; что отделениям в странах было отказано в дополнительном персонале, призванном помочь в выполнении этих правил и что штаб-квартиры вновь централизовали некоторые процедуры.

c) Приводилось достаточно примеров, касающихся проблем вознаграждения при наборе в различных странах квалифицированных национальных специалистов, для того чтобы по-новому углубленно заняться изучением этого вопроса.

d) В связи с тем, что в одной организации все проекты, осуществляемые национальными организациями, должны утверждаться в ее штаб-квартире, должностные лица приводили конкретные примеры, когда в результате серьезных задержек, связанных с утверждением, они были вынуждены согласиться с тем, чтобы проекты осуществлялись учреждениями Организации Объединенных Наций, в чем, при отсутствии вышеупомянутого требования, не возникло бы необходимости, т.к. можно было быстро утвердить их, поскольку стоимость этих проектов позволяла утвердить их на месте в соответствии с существующими на страновом уровне полномочиями по утверждению.

e) И наконец, как указывалось выше в этом докладе, во время пребывания группы по обзору одно правительство приняло решение фактически полностью прекратить направлять запросы на осуществление проектов национальными организациями только потому, что оно было вынуждено признать, что просто нецелесообразно отвлекать так много сотрудников для обеспечения соблюдения требуемых процедур. Соответствующее министерство имело одного бухгалтера-контролера, который вел учет всех правительственных операций, но оно было вынуждено принять на работу второго бухгалтера-контролера только для нескольких проектов, осуществляемых национальными организациями, и при существующих процедурах не могло расширить их число.

#### Н. Выводы

180. Группы обзора выявили, что положение в области процедур сотрудничества в целях развития нередко неблагоприятно:

a) Необходимо обеспечить надлежащую отчетность, однако процедура должна определять и содействовать осуществлению цели развития, а не наоборот.

b) Развитие означает, что необходимо осуществлять деятельность в условиях дефицита ресурсов. Введение административных правил, которые не только не высвобождают людской потенциал для осуществления основной и технической работы, а, наоборот, все в большей степени отвлекают его, пагубно влияет на процесс развития. Следует провести надлежащий анализ эффективности процедур с этой точки зрения.

c) Развитие требует осуществления оптимальной координации. Существование совершенно различных и противоречащих друг другу процедур серьезно препятствует эффективной координации на уровне стран.

d) Национальное осуществление проектов является первоочередным условием реализации возросшего потенциала развивающихся стран и уменьшения их естественной зависимости. Деятельность некоторых фондов Организации Объединенных Наций и многих двусторонних учреждений свидетельствует о том, что это вполне возможно. Следует упростить и децентрализовать правила и процедуры, касающиеся осуществления этого условия.

181. Поэтому главная задача всех заинтересованных сторон должна заключаться в обеспечении в срочном порядке, чтобы органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся осуществлением оперативной деятельности, положили конец бюрократическим проволочкам в осуществлении основной деятельности в целях развития, согласовали свои правила и процедуры друг с другом и с правительством каждой страны, а также передали полномочия по исполнению и фактическому руководству на страновой уровень.

182. Процесс развития связан с определенным риском. Для его осуществления необходимо проявлять творческий и новаторский подход, а также учитывать особенности местной культуры. Он действительно требует эффективного управления, однако это управление должно быть эффективным с точки зрения осуществления мероприятий, т.е. на уровне стран, а не с точки зрения отдаленных штаб-квартир. Как заявил группе обзора один из представителей Организации Объединенных Наций, "Надлежащие методы управления могут применяться лишь на основе децентрализации и при условии знания страны".

#### IX. КООРДИНАЦИЯ И СОГЛАСОВАННОСТЬ

183. Группы обзора пришли к выводу, что имеется значительный интерес к вопросам координации и согласованности, и это соответствует большому количеству других данных, свидетельствующих о растущем понимании необходимости этого трудноопределимого элемента в процессе развития правительствами, системой Организации Объединенных Наций и остальными участниками процесса сотрудничества в целях развития. Возникшее первоначально скептическое отношение к этому вопросу объяснялось отсутствием в течение долгого времени реального прогресса, однако

каждый раз, когда этот вопрос поднимался и когда объяснялось, что Генеральная Ассамблея очень серьезно относится к указанной проблеме, все заинтересованные стороны высказывали свои мнения и идеи. Дефицит средств для осуществления целей развития в условиях столь крупной задолженности, большое число накопившихся отдельных проектов, которые "ни к чему не привели", а также колоссальные потребности в координации при решении проблем, которые в настоящее время более глубоко осознаются, например, таких проблем, как ухудшение состояния окружающей среды, усиливают озабоченность в отношении координации на уровне стран в неменьшей мере, чем на Генеральной Ассамблее или на совещаниях доноров.

184. Как это ни парадоксально, но дополнительный стимул к улучшению координации был найден, как всегда, тогда, когда система столкнулась с серьезными проблемами, обусловленными чрезвычайными обстоятельствами. В большинстве стран, которые посетили группы обзора, координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций и все остальные сотрудники системы Организации Объединенных Наций на местах столкнулись в последнее время с такими проблемами, как массовые гражданские беспорядки, организованные торговцами наркотиков (Колумбия), засуха (Индия, Нигер и Эфиопия), сокрушительный ураган (Ямайка), а также сильные разрушения, вызванные многолетней гражданской войной (Уганда). По мнению правительств, а также дипломатических и донорских кругов на местах, ответные меры, принятые системой Организации Объединенных Наций в отношении этих чрезвычайных обстоятельств, были весьма эффективными. Их общими элементами были оперативное создание информационных систем и проведение единых всеобъемлющих обзоров потребностей, осуществление по просьбе правительств должным образом скоординированных чрезвычайных операций, которые во многих случаях позволили спасти жизнь многих людей и природные богатства, а также оперативное осуществление приоритетных инициатив в рамках последующей деятельности по оказанию технической помощи.

185. В сложившихся обстоятельствах в значительной мере снимаются вопросы "мандата" и "сферы деятельности"; сотрудники, работающие на страновом уровне охотнее объединяются в своей деятельности, не опасаясь недовольства со стороны далекой штаб-квартиры, так что на низовом уровне расцветают изобретательность и новаторство; и представители доноров могут глубже осознать ту уникальную роль, которую играет особое сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с правительством и страной. Накопленный опыт неизбежно ставит перед всеми участниками этой деятельности вопрос о том, что если можно так организовать деятельность в случае чрезвычайного положения, то почему нельзя этого сделать в отношении медленного процесса развития, особенно если учесть, что нищета и неполное использование потенциала сами по себе являются чрезвычайным положением для людей, только менее очевидным, менее известным и более продолжительным.

186. На это можно дать три ответа. Наиболее очевидный ответ заключается в том, что чрезвычайное положение на уровне стран является мощным фактором децентрализации: зачастую персонал на местах не ожидает инструкций от штаб-квартиры, которые не в состоянии даже приступить к рассмотрению вопроса о том, какое распоряжение им следует отдать, не получив информации от тех, кому они обычно дают указания. Второй ответ, непосредственно вытекающий из первого заключается в том, что чрезвычайное положение может быть мощным фактором координации: сотрудники на местах, большая часть которых всегда хочет осуществлять координацию, поскольку они тесно соприкасаются с потребностями людей, считают, что они обязаны и могут брать на себя больше риска, чем штаб-квартиры, которые обычно проявляют осторожность.

187. Третий ответ может быть не менее важным в поисках решения вечной проблемы развития. Вследствие обособленной и даже конкурентной структуры, приданной системе Организации Объединенных Наций правительствами, ей было практически суждено, а ее персоналу практически предписано больше времени тратить на споры о том, кто кого должен координировать (если это вообще надо было делать), чем на обсуждение того, что нуждается в координации. Однако в чрезвычайных обстоятельствах вопрос о том, "что" координировать, совершенно ясен, а вопрос, "кто" должен это осуществлять, по крайней мере на местах, вообще неудобно обсуждать:

А. Координация в процессе развития

188. В контексте настоящего анализа может быть полезным напомнить о том, что необходимо координировать в рамках оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Лучше всего это видно на примере связи с невидимым чрезвычайным положением в области развития, на примере связи с нищетой и неполным использованием потенциала:

а) Различные аспекты нищеты тесно взаимосвязаны, и попытки решить эту проблему, действуя лишь в одном узком направлении, не приносят никаких результатов (например, можно обеспечить снабжение безопасной с медицинской точки зрения питьевой водой, однако если существуют антисанитарные условия, обусловленные неадекватным удалением отходов, наличием других источников заболеваний или химическим загрязнением, то это не приведет к ликвидации желудочно-кишечных заболеваний, даже сама вода не сможет оставаться безопасной в течение долгого времени). Поэтому планирование деятельности в области развития должно быть скоординированным в рамках "секторов" или, что бывает чаще, между ними. Повсюду растет признание того, что для этого необходимо осуществление определенного многодисциплинарного анализа, стратегического планирования и программного подхода, обсуждавшееся ранее.

б) Эффективная консультативная помощь системы Организации Объединенных Наций правительствам в этих процессах зависит, в свою очередь, от надлежащей координации аналитического потенциала системы, имеющегося у созданных государствами-членами организаций с отдельной структурой.

в) Если исходить из указанной выше связи с нищетой, то для того, чтобы материальная помощь развивающимся странам, направленная на содействие осуществлению их мероприятий в области развития, была возможно более эффективной, эти мероприятия должны быть должным образом включены в их собственные планы и программы национального развития. Поэтому правительства должны координировать разработку программ, касающихся таких фондов, специалистов, оборудования и подготовки кадров, а также их капиталовложений в проекты. Однако правительства развивающихся стран обладают различными возможностями в плане осуществления этой координации. Даже там, где имеются достаточные возможности, правительства предпочли бы, чтобы система Организации Объединенных Наций могла предоставлять свои ресурсы на уже скоординированной основе. Там, где таких возможностей меньше, правительства по-прежнему обращаются к системе Организации Объединенных Наций с просьбой играть активную оперативную роль в такой координации, и они первыми говорят, что эта деятельность не может быть эффективной, если сама система Организации Объединенных Наций плохо скоординирована. Один заместитель премьер-министра настоятельно призвал систему Организации Объединенных Наций оказывать помощь в координации всей внешней помощи, однако заявил: "Прежде всего хотелось бы заметить, что вам следует

скоординировать собственные действия". Представляется, что предыдущие идеи "дополняемости" через отдельные каналы финансирования все в большей степени отвергаются, поскольку не стоит тратить национальные людские ресурсы на освоение отдельно предоставляемых и в различное время потоков ресурсов системы Организации Объединенных Наций (наряду с многочисленными отдельно предоставляемыми потоками средств доноров).

d) Необходимо также значительно улучшить координацию проектов, осуществляемых при поддержке системы Организации Объединенных Наций. Возможности творческого взаимного подкрепления и даже объединения проектов, финансируемых из различных источников, зачастую упускаются. Многие сотрудники понимают это.

e) Необходимо координировать специальные проекты. Все большее признание получает мнение о том, что постоянная практика осуществления неприоритетных или малоприоритетных проектов в результате низкого уровня координации является, по-видимому, неэффективной, к каким бы "факторам дополняемости" она ни приводила. Старший сотрудник правительства по координации помощи, имеющий все средства для осуществления своей собственной координации, заметил, что единая объединенная структура подразделений системы Организации Объединенных Наций в стране во многом способствовала бы уменьшению масштабов этого явления. Несколько координаторов-резидентов указывали, что зачастую осуществление проектов, финансируемых из целевых фондов специальных доноров, завершается тогда, когда у доноров кончаются средства, а после этого эти проекты передаются в местные отделения ПРООН (или других фондов Организации Объединенных Наций), с тем чтобы последние продолжали оказывать помощь в их реализации.

189. Что касается представителей и сотрудников системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, то позиция тех, кто работает в отделениях ПРООН, в вопросе координации в рамках системы Организации Объединенных Наций неизбежно отличается от мнения остальных сотрудников. Мало кто в отделениях ПРООН может найти какие-либо положительные стороны в институте координатора-резидента Организации Объединенных Наций на сегодняшний день. Типичным замечанием в этом отношении является следующее: "Создание этого института еще более усложнило достижение цели, которой мы пытались добиться без него"; но при этом признается, что в условиях существующих структур и отсутствия единой политики, сформулированной государствами-членами, можно добиться немногого. Что касается других сотрудников системы Организации Объединенных Наций, то, если возможно провести обобщение, перед ними, по-видимому, возникает дилемма: с одной стороны, они понимают, что необходимость в значительном улучшении координации давно назрела, а с другой стороны - они осознают, что это еще не является политикой, исходящей от их штаб-квартир. Сотрудники нередко заявляли группам обзора, что даже при наличии самых хороших контактов между представителями различных подразделений на местах координация по инициативе с мест имеет определенные пределы: "Обеспечение большей координации возможно лишь в том случае, если это будет согласовано штаб-квартирами".

190. Большинство представителей двусторонних и других многосторонних доноров, опрошенных группами обзора, отметили, что они решительно поддерживают координирующую роль организаций системы Организации Объединенных Наций несмотря на то, что между учреждениями доноров, действующими на двусторонней основе, существует определенная конкуренция в отношении престижных или высокоэффективных проектов. Было выражено также понимание того, что координация имеет двойственный характер: на уровне стран и на уровне штаб-квартир, при этом один из посланников отметил, что



"на уровне стран дела обстоят достаточно хорошо" и что для дальнейшего улучшения "необходимо предпринять первые шаги на уровне штаб-квартир". Двусторонние доноры, как представляется, все отчетливее осознают, что уникальные отношения многостороннего сотрудничества между системой Организации Объединенных Наций и правительством могут позволить наилучшим образом разработать обязательства правительства в отношении основных мероприятий в области развития, к которым они могут после этого присоединиться с большей гарантией успеха. В некоторых случаях представители кредитных учреждений высказали эту же точку зрения.

В. Кто должен координировать?

191. После того, как вопрос о том, что надо координировать, надлежащим образом решен, на первый план выдвигается вопрос "Кто должен координировать?". Было немало интересных дискуссий о том, кто может наилучшим образом выполнить координирующую функцию Организации Объединенных Наций в соответствии с просьбами правительств. Общее мнение, которое, пожалуй, отражает более углубленный подход, сложившийся в последние годы, заключается в том, что каждый должен выполнять эту функцию; что, по определению, ни один сотрудник не может сделать этого в одиночку. Идея создания групп по координации тем или областей комплексного развития в настоящее время пользуется большей поддержкой, чем ранее, но в то же время все признают, что какое-то официальное лицо должно по-прежнему осуществлять регулирование и согласование всех форм координации даже в случае передачи работы партнерам.

192. В настоящее время более открыто обсуждается роль "финансового потенциала" в связи с вопросом о том, кто осуществляет координацию, поскольку, с одной стороны, Всемирный банк увеличил свое представительство на страновом уровне, а с другой - ЮНИСЕФ и/или МПП оказывают почти такую же или даже большую по объему помощь, чем ПРООН. Вкратце изложить ход подобных дискуссий, как при проведении обзора невозможно, однако преобладают, пожалуй, следующие точки зрения:

а) Финансовый потенциал (и обусловленность помощи) Всемирного банка общепризнанны, однако, из этого, как представляется, не вытекает сколь-нибудь очевидного вывода о том, что Всемирный банк должен автоматически взять на себя текущие публичные функции по координации деятельности в поддержку правительства. В целом, как представляется, сложилось мнение, что роль координатора в соответствии с желанием каждого правительства должна играть Организация Объединенных Наций, которая слабее в финансовом отношении, однако последовательнее руководствуется принципом безусловного предоставления помощи. Некоторые сотрудники Всемирного банка сами указали на то, что они не хотели бы, чтобы Банк попытался возложить на себя эту роль.

б) По-прежнему преобладает точка зрения, что ПРООН, будучи наиболее всесторонним центральным элементом системы организаций Организации Объединенных Наций, предоставляющих безвозмездную помощь, практически является "очевидным" координатором. Однако, как представляется, становится все менее понятным, что же имеется в виду: "ПРООН" или функция координатора-резидента Организации Объединенных Наций. При этом по-прежнему обсуждается вопрос о том, что на этого сотрудника не следует также возлагать функции линейного управления.

/...

### С. Два уровня координации

193. Из вышесказанного следует, что фактические потребности в координации оперативной деятельности сосредоточены на национальном уровне; однако для их полного удовлетворения необходимо одновременно координировать в рамках системы Организации Объединенных Наций на глобальном и межучрежденческом уровнях, а также на уровне руководящих органов деятельность в следующих областях:

а) Для тех стран, где правительство может не обладать потенциалом, необходимым для осуществления междисциплинарного подхода, и, соответственно, обращается с просьбой об оказании помощи в анализе положения и разработке вариантов, в каждом случае может потребоваться принятие рядом штаб-квартир (возможно, на региональном уровне) скоординированных ответных мер.

б) Для того чтобы выделение системой стране финансовых средств было синхронизировано национальным циклом планирования, необходима общая договоренность на уровне штаб-квартир.

с) Для того чтобы улучшить программирование всех ресурсов системы Организации Объединенных Наций в рамках составления национальной программы развития по стране, многочисленные подразделения системы должны скоординировать свою позицию по этой проблеме, а также договориться о проведении совместно с правительством подлинно общесистемной деятельности под руководством одного из представителей системы Организации Объединенных Наций, предположительно, координатора-резидента Организации Объединенных Наций.

д) Для того чтобы эта очевидная практическая потребность в координации выражалась в единой структуре всей системы Организации Объединенных Наций на национальном уровне, также потребуются выработка подхода, скоординированного на глобальном уровне.

### Д. "Полномочия" и координация

194. Большинство из этих потребностей были одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 32/197, принятой 12 лет назад, которая в некоторых отношениях пошла еще дальше. В ней предусматривалось, что основным компонентом обеспечения такой координации на страновом уровне будет одно назначаемое должностное лицо, которое после четырех лет переговоров стало именоваться координатором-резидентом Организации Объединенных Наций. Поскольку со временем стало очевидным, что это лицо не обеспечивает достаточного улучшения координации, был принят целый ряд резолюций Генеральной Ассамблеи и других органов, в которых содержался призыв к расширению "полномочий" координатора-резидента.

195. Обзоры подтвердили, что такой подход, заключающийся в расширении полномочий координаторов-резидентов, также оказался неэффективным. Вытекающая из этих обзоров картина довольно точно соответствует тому, что в более общих чертах известно по этому вопросу:

а) Многие координаторы-резиденты способны обеспечить достаточно хорошую координацию в некоторых областях, представляющих наименьшую трудность. Однако это объясняется не признанием "полномочий" координатора-резидента в каком-либо юридическом смысле, а тем, что представители всех других подразделений системы

Организации Объединенных Наций признают его или ее руководящую роль в силу умственных способностей, личных качеств, инициативы в проведении с ними диалога по существу, а также способности "оживить" сотрудничество. Эти же существенные качества координатора-резидента влияют и на отношение правительства к его роли.

b) Однако отношения между сотрудниками системы Организации Объединенных Наций неизбежно взаимообусловлены. Если старшие сотрудники других организаций системы Организации Объединенных Наций не способны признать руководящую роль координатора-резидента, обусловленную его умственными способностями, по своему характеру не склонны к сотрудничеству, или же опасаются, что их штаб-квартиры с неодобрением отнесутся к обеспечению координации, то даже идеальный координатор-резидент окажется бессильным. В одной стране замена координатора-резидента положительно сказалась на возможностях обеспечения координации, в результате чего появились обнадеживающие признаки, что новый координатор-резидент сумеет преодолеть доставшееся ему в наследство негативное отношение. В другой стране замена представителя крупного учреждения дала основания надеяться на гораздо более эффективное сотрудничество, чем когда-либо в предыдущие годы.

c) Помимо вышеуказанного определенного уровня взаимообусловленности во всех докладах также отмечается, что на координаторе-резиденте лежит обязанность обеспечить наиболее эффективную работу всех его коллег. Случаи, когда координатор не мог достичь даже минимальных результатов, обычно объяснялись его недостаточно высоким интеллектуальным уровнем и отсутствием требуемых личностных качеств, необходимых для того, чтобы хотя бы побудить коллег согласиться на коллегиальное руководство. Не располагая указаниями своих штаб-квартир, требующих от них признать его или ее полномочия в официальном порядке, многие из этих коллег либо не желают "быть объектом координации" ни на каких других основаниях, либо оказывают решительное сопротивление слабым попыткам координатора-резидента заставить их признать его полномочия чисто формальными средствами.

196. Безрезультатность подхода "расширения полномочий", который проявляется в рамках этих сценариев, не должна вызывать удивления. С юридической точки зрения наделить координатора-резидента полномочиями мог бы лишь высший директивный орган; однако в силу тех принципов, которыми государства руководствовались при создании системы Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь и его представители не располагают такой властью над ее крупными и сильными частями, которые обладают собственным суверенитетом. Поскольку Генеральный секретарь сам не наделен такими полномочиями, то в системе в том виде, в каком она существует в настоящее время, их можно было бы использовать лишь в том случае, если бы все правительства смогли скоординировать собственные политические курсы и вновь заявить через свои делегации на всех других форумах в рамках системы то, к чему они призывали на Генеральной Ассамблее. Этого же, как видно, не происходит.

#### Е. Опыт координации

197. С учетом вышеизложенного важно четко представлять, чего можно достичь к настоящему времени даже на основе наилучшего координационного руководства - а не полномочий - по сравнению с основными потребностями, о которых говорилось выше:

/...

a) В наиболее оптимальных условиях имели место наглядные примеры сотрудничества соответствующих частей системы с правительством в области многодисциплинарного анализа и разработки стратегий. Это, скорее, показывает, что можно сделать, а не что обычно делается.

b) Процесс координации начинается с организованного и постоянного обмена информацией, что было признано в ходе межучрежденческих обсуждений. Во многих случаях учреждения выражали готовность осуществлять обмен данными в области развития и другой информацией через координатора-резидента. Однако там, где такие попытки предпринимаются, группам по обзору (а также в докладах, представляемых другими странами) указывалось на то, что система Организации Объединенных Наций не имеет на уровне стран сотрудников и структуры, которые позволяли бы наилучшим образом использовать эту собранную информацию на постоянной основе. Как заметил один из координаторов: "Сами по себе данные, которые ложатся ко мне на стол, бесполезны: кто-то должен располагать временем, свободным от повседневной административной работы по проектам, с тем чтобы систематизировать и анализировать эту информацию для всех нас хотя бы для выявления потребностей и возможностей в области координации.

c) В наиболее оптимальных условиях координатор-резидент осуществляет программу периодических встреч со всеми элементами системы Организации Объединенных Наций в стране, обеспечивая, чтобы на них обсуждались вопросы существа, - а не просто обменивались информацией о том, что каждая организация делает в том или ином случае, - и при этом организует соответствующие целевые группы в целях удовлетворения совместных административных и материально-технических потребностей, а также стремится расширить совместное использование служебных помещений и т.д. Такой подход, который в настоящее время уже одобрен на межучрежденческом уровне, наблюдается не везде, и координатору-резиденту Организации Объединенных Наций/представителю-резиденту ПРООН достаточно всего один раз чисто формально подойти к проведению таких совещаний, стремясь лишь продемонстрировать свое присутствие, чтобы на долгое время разрушить атмосферу конструктивного проведения таких заседаний. Точно так же если другие старшие должностные лица системы Организации Объединенных Наций будут стремиться лишь продемонстрировать свое присутствие, то они сами превратят проведение заседаний в формальное мероприятие.

d) Порядок проведения заседаний может быть различным. Некоторые из действующих координаторов-резидентов поощряют периодическую смену председателей и мест проведения заседаний в рамках системы Организации Объединенных Наций. Некоторые из них указывают, что для обеспечения существенной координации, ориентированной на осуществление программ, нередко лучше созывать заседания с участием лишь тех учреждений, которые непосредственно занимаются решением данной проблемы развития, а потом сообщать о текущих результатах на общесистемных заседаниях.

e) Если не считать некоторых первых результатов, достигнутых в ходе осуществления инициатив ОКГП, то отдельные случаи координированного планирования проектов объясняются тем, что в одном месте работы по чистой случайности оказываются единоличным мнением, а также тем, что они способны мыслить категориями, выходящими за рамки их собственных учреждений. Однако даже в этом случае отсутствует четкое понимание того, что это является принципиальной политикой системы Организации Объединенных Наций, которую все сотрудники системы должны энергично проводить в жизнь.

f) В случаях, когда складываются особенно хорошие условия для координации, проводились полезные предварительные консультации по программам по странам. Осуществлялись также миссии по секторальному анализу в целях обзора программ по странам. Однако возможность синхронизации программ по странам – и более того, возможности их синхронизации с циклом составления национальных планов развития самой страны – является скорее делом случая, а не политики в силу отсутствия каких-либо четких указаний на этот счет со стороны соответствующих штаб-квартир.

g) Координатор-резидент может по-разному "выходить" на отдельные предлагаемые проекты, финансируемые учреждениями Организации Объединенных Наций из целевых фондов, и пытаться обеспечить, чтобы они соответствовали согласованному с правительством приоритетным направлениям деятельности системы Организации Объединенных Наций, и содействовали ее осуществлению. Это может произойти в том случае, когда представитель учреждения действительно стремится достичь максимального приростного эффекта и готов рискнуть навлечь на себя неудовольствие своей штаб-квартиры; и такие качества действительно свойственны представителям учреждений на уровне стран. Это может произойти и в том случае, если многосторонний/двусторонний донор настаивает на том, чтобы сначала обсудить проект с координатором-резидентом. Это может также произойти, как это ни парадоксально, и в том случае, если заинтересованное учреждение будет вынуждено обратиться к отделению ПРООН с просьбой осуществлять управление таким проектом. Это не происходит в силу существования каких-либо установленных общесистемных директив в области политики. Это даже не происходит на регулярной основе с ассоциированными фондами, управляемыми ПРООН.

#### F. Выводы

198. Нарисованная выше картина дает серьезные основания для надежды и в то же время предлагает некоторые четкие ориентиры в отношении того, что практически потребуются сделать для обеспечения реального прогресса. В настоящее время многое зависит от того, как далеко желают пойти правительства государств-членов, чтобы подготовить систему Организации Объединенных Наций к решению все более сложных задач в 90-е годы и в последующий период. Набор возможных вариантов уже давно проработан в исследованиях, проведенных ранее в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи. Все эти варианты исходили из того, что эффективная реорганизация и более действенная координация на глобальном, межучрежденческом уровне найдет отражение и в деятельности на уровне стран.

199. Обзоры подтверждают, что как в правительствах, так и в самой системе Организации Объединенных Наций сложился более благоприятный климат для серьезных усилий в целях обеспечения более эффективной координации. К факторам, которые, вероятно, способствовали такому улучшению, по всей видимости, следует отнести более глубокое осознание комплексности, целостности процесса развития и неуклюжести традиционных вертикальных структур системы – являющихся зеркальным отражением организационных структур правительства – перед лицом такого хорошо скоординированного противника, как бедность. Еще одним фактором, способствующим улучшению общего климата, является осознание недостаточности средств для сотрудничества в целях развития и неблагоприятной внешнеэкономической обстановки, в которой развивающиеся страны должны обеспечивать свое поступательное развитие. Ко всем этим факторам, действующим в пользу улучшения координации, сегодня прибавляется невиданно возросшее в последнее время понимание той серьезной и постоянной угрозы, которую представляют для окружающей среды с ее отнюдь не

безграничными возможностями необузданное развитие техники, волюнтаристские "модели" развития и рост численности населения. И, наконец, последний по порядку, но никак не по значимости фактор - верность идеалам и преданность своему делу, несмотря на все разочарования, тысяч сотрудников системы Организации Объединенных Наций во всем мире, занимающихся оперативной деятельностью и с нетерпением ожидающих создания более эффективных структур и получения других ресурсов, которые позволили бы им лучше работать в интересах людей, о благе которых они заботятся.

200. В центре внимания настоящего доклада находится координация деятельности на уровне стран. Опыт предпринимавшихся в прошлом попыток осуществить реформы, которые начинались с глобального уровня и, как предполагалось, должны были найти отражение в оперативной деятельности на уровне стран, со всей очевидностью свидетельствуют о том, что к тому времени, когда все нужные компромиссы достигались на глобальном уровне, лишь немногому из того, что действительно имело значение, удавалось достичь развивающихся стран. Реформы осуществляются фрагментарно, не подкрепляются связующими элементами и поэтому оказываются изначально неэффективными. Когда создается впечатление, что эти усеченные реформы не срабатывают, на глобальном уровне предпринимаются попытки придумать новые рецепты, которые заставили бы их работать, а это отнимает еще больше времени и еще больше перегружает систему. Поэтому предлагается завершить этот доклад рассмотрением данного вопроса не в традиционной последовательности, а в обратной перспективе - начиная с того, что необходимо сделать на уровне стран и чего можно было бы добиться по крайней мере на этом уровне, где за провал попыток организовать скоординированное наступление на бедность расплачиваются сотни миллионов людей.

#### X. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА УРОВНЕ СТРАН

201. В этом разделе будет предпринята попытка изложить то, что необходимо сделать для обеспечения более слаженной, более эффективной с точки зрения затрат оперативной деятельности на уровне стран.

##### A. Принципы

202. В основе оперативной деятельности лежит ряд принципов, выработка которых приобретает все большее значение с учетом того, что в подходе Генеральной Ассамблеи произошло совершенно оправданное смещение акцентов в пользу учета специфики отдельных стран:

а) Государства-члены, по-видимому, согласятся с тем, что, сколько бы времени ни потребовалось системе Организации Объединенных Наций для проведения переговоров относительно необходимых реформ на глобальном уровне, процесс обеспечения развивающихся стран всем тем, что им требуется от системы на уровне стран, нужно начать незамедлительно.

б) Реформы в организационной структуре, процедурах, а также кадровые реформы на уровне стран должны помогать и способствовать формированию ряда общих черт в оперативной деятельности, однако какой-то единой "модели" быть не может. Реформы должны быть достаточно гибкими, чтобы они могли учитывать различные потребности

каждой из развивающихся стран, а также те изменения, которые эти потребности претерпевают. Всякий раз проблема бедности одерживает верх над громоздкой бюрократической машиной.

c) Определение характера участия системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве в целях развития является прерогативой правительства каждой страны.

d) Когда речь заходит о недостатках в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, нужно помнить о том, что нет организаций, которые бы выступали в роли безупречных "святых" или исключительно в роли "грешников"; точно так же не существует и каких-либо неприкосновенных рескриптов, затверждающих нынешнюю организационную структуру на уровне стран.

e) Должностные лица штаб-квартир должны рассматривать реформы под таким углом зрения. То, что может быть целесообразным и рациональным на глобальном уровне, способно наносить огромный ущерб развитию на уровне стран. Можно оберегать принцип международной мобилизации ресурсов, но институциональный шовинизм служит благодатной почвой для роста нищеты.

f) В нескольких странах сложилось мнение, что сотрудники штаб-квартир старшего и среднего звена, занимающиеся вопросами управления, администрации и политики, утратили связь с реальностью и слишком далеки от оперативной деятельности в странах, чтобы понимать проблемы, связанные с каждодневным руководством программами. Некоторые собеседники предлагали, чтобы эти сотрудники не только чаще посещали отделения в странах и осуществляемые проекты, но и оставались в данной стране в течение нескольких недель, непосредственно участвуя в осуществлении программ наряду с должностными лицами данной страны и персоналом Организации Объединенных Наций: это было бы для них весьма полезным. По-видимому, это прекрасная идея.

g) Аргументы в пользу сохранения отдельных организационных структур на уровне стран попросту несостоятельны, так как весь опыт свидетельствует о необходимости как можно более тесного переплетения недостающих ресурсов и все более очевидным становится искусственный характер деления на "секторы" - или на вчерашние отдельные "темы". Однако каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет право требовать того, чтобы объединение на уровне стран непременно способствовало еще более эффективному использованию ее интеллектуального потенциала, а не приводило к оупляющему формализму единовластия.

h) Людские ресурсы системы Организации Объединенных Наций являются ее самым ценным достоянием в области оперативной деятельности. Даже самая, казалось бы, оптимальная организационная структура на уровне стран может оказаться ничуть не лучше ныне существующей, если ее не подкрепить соответствующими средствами, необходимыми для обеспечения высококвалифицированного интеллектуального руководства - которое имеется не в каждой стране - и для качественного преобразования, а затем постоянного подкрепления всех других людских ресурсов системы Организации Объединенных Наций.

i) Сотрудники, нанимаемые системой Организации Объединенных Наций для осуществления оперативной деятельности в развивающихся странах, не являются частью какой-то глобальной структуры такого найма во всех государствах-членах, поскольку такой структуры попросту не существует. Они являются временными сотрудниками,

занимающимися вопросами развития; их первоочередная задача заключается в том, чтобы, оказывая помощь в укреплении соответствующего потенциала самой страны, сделать все для того, чтобы страна впредь могла обходиться без их услуг. Реформа организационной структуры на уровне стран должна быть направлена на рационализацию всех постов на основе изменения должностных функций; число сотрудников в отделениях на местах для выполнения ряда функций должно сокращаться по мере расширения национальных возможностей для их самостоятельного осуществления.

203. Эти принципы предлагаются в качестве основы для проведения необходимых реформ в организационной структуре, процедурах, а также кадровых реформ в системе Организации Объединенных Наций на уровне стран, причем начать нужно с реорганизации персонала. Суть этой задачи изложена в пункте 23 резолюции 42/196 Генеральной Ассамблеи, где содержится просьба провести оценку "ресурсов, требующихся координаторам-резидентам для осуществления их расширяющихся функций, с учетом положения в различных странах".

#### В. Группа по оказанию услуг в области развития нового типа

204. Из настоящего обзора и других наиболее свежих докладов явствует, что система Организации Объединенных Наций на уровне стран должна быть реорганизована, что она должна лучше удовлетворять потребности, выходящие за рамки проектов, а также потребности, связанные с предпроектной деятельностью, и что это, в свою очередь, будет способствовать улучшению ее деятельности по проектам. Необходимо создание группы нового типа для предоставления услуг в области развития.

205. Состав этой группы должен отражать специфику страны; он должен учитывать потребности, которые каждая развивающаяся страна испытывает в услугах системы Организации Объединенных Наций в определенный момент времени. Однако ее общая структура может быть обрисована довольно четко.

206. Резидент-координатор Организации Объединенных Наций должен быть интеллектуальным лидером и вдохновителем группы, которую можно назвать специально подобранным коллективом руководителей и координаторов. Это не игра слов. Таким образом обеспечивается то, чего не доставало в прежних определениях "руководства группы", в которых, как правило, исходили из того, что задача заключалась лишь в том, чтобы установить одно: кто бы ни был представителем-резидентом ПРООН, он должен быть первым среди равных в среде тех, кто также оказывался в данной стране в качестве представителей других организаций и учреждений системы, хотя отбирался и направлялся туда для работы совершенно независимо.

207. Главные функции такого специально выбранного, а не случайного, коллектива будут заключаться в предоставлении правительству последовательных междисциплинарных рекомендаций по вопросам программирования, а также в ведении с ним диалога, выходящего за рамки разработки отдельных проектов, а на последующих этапах - во внимательном наблюдении за этой деятельностью:

а) Эта группа будет оказывать правительствам помощь в планировании и осуществлении ситуационного анализа, о крайней необходимости которого говорилось выше. Лидером и координатором такой деятельности должен быть член группы, обладающий наиболее высокой квалификацией в конкретной области развития.



b) В начале каждого нового цикла национального планирования эта группа будет оказывать правительствам содействие в определении в этом национальном плане тех компонентов, по которым необходимо сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций, и, если об этом попросит правительство, будет стремиться обеспечить оптимальное включение в национальный план другой внешней помощи.

c) Эта группа будет обеспечивать междисциплинарную плановую основу для формулирования, во-первых, программ для удовлетворения конкретных многосекторальных и секторальных потребностей и, во-вторых, проектов в рамках этих программ, которые должны осуществляться при поддержке системы Организации Объединенных Наций, а при поступлении соответствующей просьбы оказывать также правительству помощь в определении всех других возможных вариантов подключения внешних ресурсов.

d) Одной из основных обязанностей этой группы будет оказание помощи в укреплении и оптимальном использовании национальных возможностей, прежде всего в планировании и практическом осуществлении правительством процессов развития и координации внешнего сотрудничества. Эта группа будет важным новым, сконцентрированным ресурсом, призванным помочь ускорению осуществления национальных программ. Она будет также служить новым творческим центром для оказания стране помощи в обеспечении совместного использования ее возможностей и возможностей других развивающихся стран (ТСРС и ЭСРС).

e) Эта группа будет также выполнять роль одного из ключевых постоянных генераторов рекомендаций по вопросам планирования (и поиска решения проблем) в таких областях, представляющих собой системные факторы процесса развития, как охрана и восстановление окружающей среды, участие женщин в развитии, участие масс и коммуникационная поддержка, обеспечение готовности к стихийным бедствиям и т.д. В этой группе может быть выделен ведущий специалист и координатор всей деятельности системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки социальным аспектам развития.

f) Кроме того, эта группа будет обеспечивать соответствующую междисциплинарную информацию для текущей и заключительной оценки программ и проектов, осуществляемых при содействии системы Организации Объединенных Наций, а также, по просьбе правительства, любых иных программ и проектов.

208. Состав такой группы нового типа будет определяться на каждый перспективный период в соответствии с приоритетами каждой конкретной страны в области развития и ее особых потребностей во внешнем сотрудничестве (с системой Организации Объединенных Наций и, при наличии соответствующей просьбы, с другими партнерами). Каждая такая группа специалистов системы Организации Объединенных Наций в конкретной стране может состоять из специалистов двух категорий:

a) Первым звеном этой группы будут специалисты по вопросам развития, проживающие в стране: i) национальные специалисты, обеспечивающие мощный эндогенный аналитический потенциал; и ii) международные специалисты – главным образом принадлежащие к системе Организации Объединенных Наций, но, в случае необходимости, набираемые также со стороны – в тех областях развития, где предпочтение отдается зарубежному опыту.

b) Опять же в полной зависимости от выявленных перспективных потребностей каждой страны в качестве второго составляющего звена этой группы будут выступать специалисты, приглашаемые из соседних стран, региональных отделений, штаб-квартир учреждений или, если возникнет такая необходимость, вообще со стороны из числа специалистов, работающих в этой области, - но не те специалисты, которые внимательно следят за развитием данной страны в нужной области.

c) Этот "приглашаемый" компонент имеет исключительно важное значение. Нельзя рассчитывать на то, что в группе специалистов, проживающих в этой стране, будут представлены эксперты по всем аспектам развития, в которых может нуждаться данная страна. В связи с формированием этого компонента "приглашаемых специалистов" к возможностям региональных отделений и штаб-квартир системы будут предъявляться новые и серьезные требования, поэтому эти возможности должны быть соответственно расширены.

209. Это предложение - концепция группы "нового типа" - по сути дела не ново. Призывы принять эту концепцию на вооружение звучали неоднократно, но, как видно из обзоров, эти предложения возникают опять. Так что на деле вопрос заключается в том, что необходимо сделать для реализации этого довольно очевидного нововведения.

#### С. Новая политика в целях объединения

210. Физическое объединение отделений и персонала системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне более не должно представлять серьезной проблемы. К этому объединению уже более 20 лет все настойчивее призывает Генеральная Ассамблея; оно было принято в качестве одной из целей деятельности, осуществляемой на межучрежденческом уровне; и единственным приемлемым ограничением для подобного объединения могут быть, самое большое, особые географические потребности в столице, где расположены один или два элемента этой системы, действующих на страновом уровне. Этот вопрос не везде поднимался в качестве одного из приоритетных, но официальные лица, на протяжении столь долгого времени сознающие недостаток единой политики на уровне штаб-квартир, вряд ли поверят в то, что сколько-нибудь значительный прогресс может быть результатом физического объединения как такового. Неудивительно, что одна из групп по проведению обзора услышала мнение о том, что в нынешних условиях физическое объединение даже может вызвать "еще большую напряженность".

211. Вопросом первостепенной важности являются различные условия найма сотрудников, направления политики и программы деятельности, представительство и форма отчетности различных организаций как самой Организации Объединенных Наций, так и специализированных учреждений. Решение всех этих вопросов в той или иной степени, безусловно, связано с глобальным соглашением, о котором уже шла речь выше. В этой связи сразу же возникает практический вопрос: можно ли в настоящее время убедить все подразделения системы Организации Объединенных Наций (включая руководящие органы и старших должностных лиц) по крайней мере осуществить некоторые желательные преобразования во всех развивающихся странах? Эти желательные преобразования, разумеется, начинаются с формулирования целей, которые должны определять политику, процедурные и структурные аспекты преобразований. В соответствии с ними потребуются, чтобы все организации системы:

a) изменили там, где это необходимо, свою политику и процедуры, с тем чтобы обеспечить возможность синхронизации своих финансовых циклов с циклами каждой развивающейся страны (это расширило бы значение понятия ориентировочного планового задания там, где глобальные циклы не совпадают с циклами различных развивающихся стран);

b) согласились с тем, что при наличии соответствующей просьбы со стороны правительства развивающейся страны их "страновая программа" (или ее эквивалент) станет компонентом "Программы сотрудничества системы Организации Объединенных Наций" в национальном плане развития (или эквиваленте), как указывается выше;

c) согласились с тем, что ныне изолированные друг от друга анализ положения дел и оценка потребностей будут осуществляться в качестве составной части группового планирования и программирования в рамках этой новой объединенной Программы сотрудничества системы Организации Объединенных Наций. Это поможет сэкономить много ценного времени, которое тратится персоналом на обработку одних и тех же статистических данных и других материалов и обеспечит в полной мере наконец возможность выполнения таких условий, как включение факторов народонаселения в процесс развития, учет интересов детей и молодежи в рамках планов национального развития, планирование в области развития национальных людских ресурсов, включение освоения базы природных ресурсов в процесс развития и т.д.;

d) согласились объединить свои ресурсы, с тем чтобы создать в каждой стране эффективную единую информационную систему по вопросам развития для сбора и анализа многосекторальных данных (включая данные о наличии квалифицированной рабочей силы и потребностях в ней) в целях программирования и сопоставительного анализа, а также создать центральный пункт автоматизированной системы информации, который обеспечит каждой стране доступ к международным информационным системам и накопленному системой Организации Объединенных Наций опыту в области развития и даст ей возможность внести свой вклад в их пополнение;

e) согласились далее с тем, чтобы предложения в отношении специальных дополнительных проектов во всех случаях сверялись бы с национальными приоритетами и, в случае их приемлемости, становились бы частью осуществляемой программы сотрудничества системы Организации Объединенных Наций;

f) незамедлительно согласились присоединиться к осуществляемому совместно правительствами и системой Организации Объединенных Наций обзору всех действующих проектных процедур именно в целях согласования процедур системы и процедур правительств (разумеется, там, где они определены, одновременно совершенствуя последние);

g) согласились с тем, что составной частью таких пересмотренных процедур будет весьма значительная дальнейшая и единообразная децентрализация функций по утверждению программ до странового уровня;

h) и, наконец, согласились предоставить группе службы развития общей системы Организации Объединенных Наций своих самых талантливых сотрудников - резидентов или приглашаемых временно - для участия в вышеуказанной деятельности.

D. Правильное сочетание кадровых возможностей

212. Как и все остальное в системе Организации Объединенных Наций, подобное предложение в плане его приемлемости – и прежде всего в плане его эффективности – в конечном итоге будет зависеть от квалифицированности персонала, нанимаемого на страновом уровне. Нельзя игнорировать часто выражаемые опасения в отношении того, что информационно-пропагандистские программы Организации Объединенных Наций, уже давно придерживающиеся своих собственных стандартов программирования, отличаются посредственностью и приверженностью механическому проведению совещаний ради координации. С другой стороны, нельзя игнорировать и убежденность многих в том, что они могли бы в значительной степени укрепить усилия системы Организации Объединенных Наций в области развития людских ресурсов, если бы они могли работать в более тесном контакте с остальной ее частью на страновом уровне. В равной степени необходимо найти пути преодоления многих трудностей, с которыми сталкиваются представители-резиденты ПРООН при получении качественных и своевременных секторальных или многосекторальных консультативных услуг со стороны соответствующих учреждений. В качестве ограничивающего фактора следует признать и обеспокоенность специализированных учреждений по поводу того, что накопленный ими глобальный опыт игнорируется финансирующими органами. Таким образом, новая структура должна прежде всего дать возможность всем организациям почувствовать, что она будет учитывать и наиболее оптимальным образом использовать их возможности, а также убедиться в том, что они становятся частью системы с подлинно коллективным руководством.

213. Создание новых страновых групп системы Организации Объединенных Наций в то же время потребует от всех заинтересованных организаций значительных усилий в деле поиска квалифицированных кадров, в более существенной подготовке и переподготовке персонала, а также в их постоянном профессиональном росте. Ниже излагаются некоторые требования к сотрудникам страновых групп.

1. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций

214. Необходим новый тип координатора-резидента Организации Объединенных Наций. От сотрудника этого типа требуется нечто гораздо большее, чем те качества, которые требовались до настоящего времени или которые неизбежно формируются на протяжении всей служебной карьеры в любой из организаций. Потребности, при соответствующем их определении, составляют порядка 110 сотрудников, обладающих незаурядными способностями и исключительными качествами. К сотрудникам нового типа предъявляются следующие требования:

а) Кандидаты на эту должность, прежде чем говорить об их компетентности на проектном уровне, должны иметь богатый опыт и интеллектуальные способности, позволяющие ему "видеть развитие во всей его совокупности"; они могут и не быть специалистами во всех областях и секторах, но обязаны знать, какие следует поставить вопросы и какие аналитические и программные связи должны быть опробованы и сформулированы. Необходима также способность понимать системные факторы и силы, действующие в процессе развития, как, например, необходимо понимание социальных, экологических и культурных последствий любых предлагаемых видов деятельности, а также понимание взаимосвязи экономических и финансовых факторов.

/...

b) Большие интеллектуальные способности, требующиеся для этой работы, должны дополняться необходимыми личностными качествами настоящего лидера и подвижника. Децентрализация, к которой настоятельно призывает настоящий доклад, должна распространяться и на эту должность; от претендента требуется полная готовность и умение передавать важные функции членам группы. Хороший координатор-резидент Организации Объединенных Наций не нуждается в правовом обеспечении своей власти; работающий с ним персонал признает его в качестве интеллектуального лидера, имеющего наибольший опыт, и видит в нем личность, которая поощряет инициативу и обеспечивает конкретное вознаграждение за ее проявление.

c) Такая личность, в силу своих качеств, будет способна внушать доверие - в правительстве, среди коллег по системе Организации Объединенных Наций, а также среди остальных членов сообщества доноров, - доверие, основанное на должной скромности, подтвержденной интеллектуальной способности к пониманию сути процесса развития, а также на исключительной способности адаптироваться к условиям местной культуры и системы ценностей принимающей страны и безусловной способности к организации коллективной работы.

d) Он или она должны быть в весьма значительной степени освобождены от обязанностей руководства осуществлением проекта. Вопрос о том, следует ли любой осуществляющей работу организации нанимать штатного координатора-резидента, по-прежнему останется открытым. То, что этот вопрос возникает постоянно, лишь подчеркивает тот факт, что, как показывают обзоры и другие объемные наблюдения и доклады, поступающие из множества стран, реальные функции координатора-резидента не оставляют ему возможности для какой-либо дополнительной деятельности. Освобождение координатора-резидента от ежедневной нагрузки, связанной с руководством осуществлением проектов, - одним из ресурсов, о котором просит Генеральная Ассамблея.

e) По возможности, оптимальный "вариант" координатора-резидента следует определять с учетом характера всей группы, занимающейся вопросами развития, необходимой для каждой страны. Такая взаимодополняемость в большей степени обеспечит "руководство группой лидеров и координаторов".

## 2. Другие члены группы

215. Основные качества членов новых групп, занимающихся вопросами развития, могут быть сформулированы со ссылкой на замечания, содержащиеся в разделе VIII. На основе вышеизложенных качеств, которые требуются для координатора-резидента, можно сформулировать следующие требования:

a) По самому определению, резидентский состав группы должен включать сотрудников, которые в своей совокупности обладают необходимыми специальными знаниями по каждой из целей развития, имеющих первостепенное значение для страны.

b) Вместе с тем (как было отмечено в интервью одного из координаторов-резидентов группе по обзору) необходимо, чтобы каждый член группы обладал способностью понимать всю совокупность процесса развития. Иными словами, чтобы он не выступал лишь в роли технического сотрудника какого-либо сектора или подсектора, но был способен возглавлять и координировать проведение анализа положения,

совместно с правительством заниматься разработкой стратегических программных альтернатив и быть полностью в состоянии оказать содействие правительству - при наличии такой просьбы - в проведении диалога со всеми донорами.

с) Готовые к привлечению "резервные" члены каждой группы должны подбираться с учетом особенностей данной страны, как подбираются ее постоянные члены-резиденты. В большинстве случаев их желаемые профессиональные качества, вероятно, будут определяться не исходя из самых приоритетных направлений национального развития в течение предстоящего периода, а на основе других критериев. Выбор может вполне зависеть также от сроков, определенных на национальном уровне для деятельности в данной области развития. Организации системы Организации Объединенных Наций, предлагающие таких "резервных" членов, как ожидается, будут продолжать выполнять обязательства, связанные со страной.

d) Было бы логично, если бы органы системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития и направляющие представителей в страны, предложили бы использовать их в качестве членов группы. Таким образом, старшие сотрудники финансирующих и технических организаций стали бы членами группы. Для удовлетворения других потребностей группы в соответствии с национальными приоритетами одно из учреждений Организации Объединенных Наций могло бы направить своего высококвалифицированного сотрудника-исполнителя (или сотрудника, нанятого со стороны). Необходимо подчеркнуть, что при такой организации группы, безусловно, потребуется повышение уровня компетенции в вопросах развития (которая отличается от той, которая требуется для управления проектами) на страновом уровне.

216. До тех пор, пока не осуществлена такая структурная перестройка занимающихся вопросами развития групп, которую правительства могут предпринять в будущем, представляется очевидным, что для членов группы, вошедших в ее состав на основе существующих должностей в стране, сохранится действующая система финансирования, а что касается новых назначений и расходов, связанных с деятельностью "резервных" членов группы, то может быть установлено соответствующее пропорциональное распределение между оперативными средствами и регулярными бюджетами. Есть надежда, что доклад группы экспертов по оперативно-функциональным расходам Совета управляющих ПРООН может оказаться полезным в этом отношении.

217. Должно быть, однако, ясно, что создание таких групп, занимающихся вопросами развития, в рамках системы Организации Объединенных Наций потребует такого подлинного сотрудничества и преодоления очевидных бюрократических препятствий, которое должно стать отличительной чертой деятельности Организации Объединенных Наций, по крайней мере в вопросах борьбы с нищетой. Информационно-пропагандистские организации должны приветствовать возможность добиться гораздо более широкой интеграции целей своих программ и методов их осуществления при обеспечении более эффективного итогового воздействия. Специализированные учреждения должны найти в новой структуре на страновом уровне значительные новые возможности для наиболее творческой и новаторской деятельности.

#### Е. Объединенная структура системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне

218. Как уже говорилось, безусловно, пришло время перейти к практическому осуществлению резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи, в которой содержится призыв к созданию единого образца отделения системы Организации Объединенных Наций в

развивающихся странах. В настоящем документе нет необходимости подробно рассматривать все организационные аспекты, связанные с такими отделениями. Следующая информация, однако, может оказаться полезной:

a) Каждое такое отделение будет возглавляться координатором-резидентом Организации Объединенных Наций, осуществляющим руководство "группой лидеров и координаторов", состав и необходимый потенциал которой будет определяться потребностями страны, а не глобальной структурой системы Организации Объединенных Наций. Деятельность группы будет обеспечиваться небольшим штатом сотрудников, которые в основном будут заниматься эксплуатацией комплексных систем информации по вопросам развития, описанных выше.

b) На заместителей или помощников будет возложена основная рабочая ответственность за текущее управление проектами, осуществляемыми при поддержке соответствующего фонда или учреждения, с тем чтобы члены группы не были перегружены такой работой, но при этом выполняли, по мере необходимости, функции советников.

c) Организации, в штатном расписании которых имеются должности сотрудников по программам на страновом уровне, передадут некоторые из них для выполнения объединенных функций, основанных на осуществлении на комплексной основе деятельности в приоритетных областях развития страны, таких, как развитие людских ресурсов. Такая организация в рамках объединенного отделения позволит учитывать конкретные особенности и потребности страны: так, например, в одной из наименее развитых стран может потребоваться специалист по подготовке кадров, который бы отвечал за все потребности в области подготовки кадров в рамках программ сотрудничества системы Организации Объединенных Наций и консультировал правительство в отношении его более широких потребностей, касающихся программы и методов подготовки. Другие аналогичные примеры включают объединенный персонал в области участия женщин в процессе развития, обеспечения связи и участия неправительственных организаций.

d) В рамках объединенной структуры функции по оперативно-функциональному обслуживанию проектов вполне могут осуществляться объединенным персоналом, особенно когда процедуры, связанные с проектами, упрощены и согласованы как в рамках системы, так и с правительством.

e) Однако во многих странах необходимо провести новые оценки для определения того, какие административные функции по оперативно-функциональному обслуживанию проектов, осуществляемые в настоящее время отделениями в странах, будут переданы при условии наличия надлежащей международной системы отчетности правительствам, тем самым укрепляя их потенциал.

219. Генеральный директор в тесном сотрудничестве с главами всех участвующих органов и организаций должен осуществлять специальный контроль за развитием объединенных отделений (или, возможно, служб системы Организации Объединенных Наций), с тем чтобы фиксировать как положительный, так и отрицательный опыт и вносить соответствующие коррективы. Необходимо как можно скорее организовать первые 10-12 таких отделений и по мере их становления испытать соответствующие формы.

F. Профессиональная подготовка и повышение квалификации персонала

220. Сейчас необходимо на систематической основе решать проблему, связанную с удовлетворением серьезных потребностей в более основательной профессиональной подготовке в области развития сотрудников системы Организации Объединенных Наций, работающих на страновом уровне, к решению которой они столь часто призывали и о существовании которой неоднократно говорилось в обзорах и докладах. Необходимость в общем повышении профессионального уровня, на что указывалось в настоящем докладе, и появление объединенных служб на уровне стран, выполняющих прежде всего тематические задания, а не задания учреждений и проектов, не оставляют никаких возможностей для того, чтобы откладывать и без того слишком затянувшееся решение этой проблемы. Колледж для персонала системы в целом, создание которого предполагалось так много раз, наконец должен быть создан, причем не на базе одного учебного заведения, а по тем же принципам организации, что и Университет Организации Объединенных Наций, опираясь на ресурсы многих академических учреждений и учебных заведений в разных странах мира.

221. Вторая важная - и неучитываемая - проблема заключается в удовлетворении потребностей, связанных с непрерывным предоставлением сотрудникам и их национальным коллегам предметной информации об опыте, проблемах и альтернативах, касающихся процесса развития. Персонал на страновом уровне неоднократно заявлял о такой необходимости. Это должно быть неотъемлемой характеристикой деятельности объединенных служб на страновом уровне.

G. Контроль со стороны системы Организации Объединенных Наций

222. Многочисленные преобразования, предложенные в целях улучшения деятельности и организации на страновом уровне, неизбежно будут связаны с проведением экспериментов и непрерывной корректировкой под общим руководством Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества. Для решения этих задач потребуются высокое общее взаимное доверие между учреждениями, что находит явную поддержку со стороны правительств во всех руководящих органах.

**XI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

223. В настоящем докладе, являющемся своего рода прогнозом, основное внимание сосредоточено на проблемах, которые должны быть решены системой Организации Объединенных Наций, накопившей более чем за 40 лет внушительный опыт в области оперативной деятельности. В странах, которые посетили группы по обзору, многие обсуждения проходили в национальных учреждениях, чей сегодняшний значительный вклад в процесс развития является результатом постоянной, хотя и не столь заметной деятельности по укреплению потенциала, осуществляемой всеми органами системы Организации Объединенных Наций. В каждой стране имеются примеры прочного и стабильного сотрудничества в целях развития, а также осуществления особых мероприятий, отличающихся неординарностью и новаторством.

224. Именно в силу в целом положительной репутации системы Организации Объединенных Наций, свидетельствующей о ее большом потенциале, перед системой Организации Объединенных Наций стоит задача по дальнейшему самосовершенствованию и



решению остающихся проблем. Это было общим мнением, высказанным группам по обзору, которое в не меньшей степени отражается во всех других докладах, принятых во внимание при подготовке данного документа.

225. Предложения, высказанные в настоящем докладе, позволят системе освободиться от сдерживающих факторов для того, чтобы еще более творчески расширить свои достижения и служить делу прогресса развивающихся стран.

226. Предлагаемые реформы будут полезны во всех отношениях и будут содействовать решению проблемы нищеты.